



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PROCESO DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS EN COLOMBIA

Corte noviembre de 2016

CGR-CDMA No. 043
Diciembre de 2016

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
PROCESO DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS EN COLOMBIA

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Diego Alvarado Ortíz

Directora de Vigilancia Fiscal

María Fernanda Rojas Castellanos

Supervisor encargado

Eduardo Tapias Martínez

Responsable de auditoría

Henry Castellanos Cárdenas

Auditores

María Trinidad Martínez Valderrama
Elkin Yesid Cabrejo Sánchez
Camilo Andrés Escobar Oviedo

TABLA DE CONTENIDO

| | Pag |
|--|-----|
| 1. HECHOS RELEVANTES..... | 5 |
| 2. CARTA DE CONCLUSIONES..... | 7 |
| 2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA..... | 8 |
| 2.1.1. Objetivo General..... | 8 |
| 2.1.2. Objetivos Específicos..... | 9 |
| 2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS..... | 9 |
| 2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA..... | 9 |
| 2.4. CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA..... | 10 |
| 2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS..... | 12 |
| 2.6. PLAN DE MEJORAMIENTO..... | 12 |
| 2.7. LIMITACIONES DEL PROCESO..... | 13 |
| 3. RESULTADOS..... | 14 |
| 3.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS..... | 14 |
| 3.2. PROCESO DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS..... | 16 |
| 3.2.1. Proceso de delimitación en el artículo 202 de la ley 1450 de 2011..... | 16 |
| 3.2.2. Proceso de delimitación en el artículo 173 de la ley 1753 de 2015..... | 17 |
| 3.3. OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1..... | 20 |
| 3.3.1. Grado de avance del proceso de delimitación..... | 20 |
| 3.4. OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2..... | 22 |
| 3.4.1. Estado actual del atlas de páramos de Colombia..... | 22 |
| 3.4.2. Complejos de páramo delimitados y no delimitados..... | 23 |
| 3.4.3. Complejos de páramo en relación con el sistema de áreas protegidas a cargo de PNNC..... | 25 |
| 3.4.4. Complejos de páramo con actividades agropecuarias..... | 27 |
| 3.4.5. Complejos de páramo con actividades de minería e hidrocarburos..... | 28 |
| 3.4.6. Estado de la delimitación por autoridades ambientales regionales..... | 30 |
| 3.5. OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3..... | 32 |
| 3.5.1. Acciones adelantadas en relación con las actividades agropecuarias..... | 32 |
| 3.5.2. Acciones adelantadas en relación con las actividades de minería e hidrocarburos..... | 33 |
| 3.6. FINANCIAMIENTO DEL PROCESO DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS..... | 34 |
| 3.6.1. En la fase de delimitación..... | 34 |
| 3.6.2. En la fase de conservación..... | 34 |
| 3.7. HALLAZGOS VALIDADOS..... | 35 |



| | | |
|--------|---|----|
| 3.7.1. | HALLAZGO 1. Cumplimiento de las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006 - Presunta incidencia disciplinaria..... | 35 |
| 3.7.2. | HALLAZGO 2. Cumplimiento funciones del MADS- Presunta incidencia disciplinaria | 40 |
| 3.7.3. | HALLAZGO 3. Actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en el páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín - Presunta incidencia disciplinaria | 44 |
| 3.7.4. | HALLAZGO 4. Actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en el páramo de MIRAFLORES - Presunta incidencia disciplinaria | 49 |
| 3.7.5. | HALLAZGO 5. Comisiones conjuntas en relación con ecosistemas de páramo | 52 |
| 4. | ANEXO 1..... | 55 |

1. HECHOS RELEVANTES

Desde 1999, en la legislación colombiana se han incorporado disposiciones dirigidas a la protección, conservación, restauración y sostenibilidad de los ecosistemas de páramo. La Ley 99 de 1993 los definió como zonas objeto de protección especial. Más adelante, las Resoluciones 769 de 2002¹, 839 de 2003 y 1128 de 2006², establecieron medidas dirigidas a la declaratoria de las áreas de páramo bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental. Luego, con las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015, se estableció la obligación de realizar la delimitación de los ecosistemas de páramo en el país.

En 2014 se realizó la primera delimitación y en 2016 se delimitaron dieciocho (18) complejos más, llegando a diecinueve (19) que en total suman 803,2 miles de hectáreas (ha) y representan el 28,52% del total de la superficie de ecosistemas de páramo que hacen parte del Atlas de páramos de Colombia (2,8 millones de ha).

Además, en febrero de 2016 fue emitida la Sentencia C-035 de 2016, que incluyó dos decisiones orientadas a la efectiva protección, preservación y restauración de los ecosistemas de páramo en el país: 1) si al delimitar un área de páramo, el MADS³ se aparta del área de referencia provista por IIAvH⁴, debe fundamentar su decisión en un criterio científico que provea el mayor grado de protección del ecosistema; y 2) declarar inexecutable de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 a fin de hacer efectiva la protección a los ecosistemas de páramo, mediante la prohibición plena de todo tipo de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables (minería, hidrocarburos).

El Atlas de páramos de Colombia ha tenido impacto positivo con las actualizaciones de las cartografías desde su primera versión de 2007, a escala 1:250.000, a la última vigente en diciembre de 2016, conformada por veinticinco (25) complejos a escala 1:25.000 y once (11) a escala 1:100.000, lo que ha permitido aportar mayor detalle en la información cartográfica: se incorporaron los complejos Sonsón⁵ y Altiplano Cundiboyacense⁶ y el área total llegó a 2,8 millones de ha, con un incremento respecto al atlas de 2007 del 48,19% (+924.548 ha).

Sin embargo, desde el punto de vista normativo, se evidencian variaciones en las escalas requeridas en distintas normas que se han expedido para regular el proceso: 1) Resolución 839 de 2003 (entre 1:25.000 y 1:50.000), 2) Resolución 937 del 27 de mayo de 2011 (1:250.000), 3) Ley 1450 del 16 de junio 2011 (1:25.000) y 4) Ley 1753 de 2015 (1:100.000 o 1:25.000).

A diciembre de 2016, diecisiete (17) complejos aún se encuentran en proceso de delimitación; representan el 71,48% de la superficie total de páramos en el país, con 2,01 millones de ha aproximadamente. Además, la mayor cantidad de esta superficie (60,45%) no cuenta con

¹ Expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

² Expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴ Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

⁵ Ubicado en el sector Cordillera Central, nuevo distrito de Sonsón.

⁶ Ubicado en el sector Cordillera Oriental, nuevo distrito de Altiplano.

instrumento de protección en el sistema nacional de áreas protegidas, con una superficie total aproximada de 1,22 millones de hectáreas.

En cuanto a la presencia de actividades agropecuarias, son mayores, tanto en número como en superficie, los complejos de páramo que se encuentran sin delimitar, frente al número y superficie de los complejos que ya están delimitados. Son dieciséis (16) complejos sin delimitar, con un total aproximado de 189.931 ha que presentan este tipo de actividades.

Análogamente, son mayores, tanto en número como en superficie, los complejos de páramo que se encuentran sin delimitar con títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos, respecto a los complejos ya delimitados. Son doce (12) complejos con un total aproximado de 177.478 ha que presentan títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos.

Frente a todo lo expuesto, llama la atención el rol que ha ejercido el Ministerio en el ejercicio de sus atribuciones y competencias como ente rector del sector y cabeza del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en relación con el proceso de delimitación: adopción de las cartografías del Atlas de páramos de Colombia en mayo de 2011, cuatro (4) años después de haber sido publicado por el IIAvH (2007), débil seguimiento y control a la elaboración de los EEAP y PMA⁷ desde la expedición de la Resolución 769 de 2002, no reglamentación de los instrumentos para la coordinación y gestión de los ecosistemas de páramo comunes a dos o más autoridades ambientales o el hecho de que no todos los complejos priorizados en el Convenio 05 de 2013 hayan culminado su fase de delimitación.

⁷ EEAP: Estudios sobre el Estado Actual de Páramos. PMA: Planes de Manejo Ambiental.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores:

LUIS GILBERTO MURILLO
Ministro de ambiente y desarrollo sostenible

CLAUDIA VICTORIA GONZÁLEZ
Directora General (e) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA

HERNANDO GARCÍA MARTÍNEZ
Director General (e) Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Directores Generales de:

Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR
Corporación Autónoma Regional de Risaralda -Carder
Corporación Autónoma Regional de Santander -CAS
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -Corantioquia
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena -Cormacarena
Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare -Cornare
Corporación Autónoma Regional del Magdalena -Corpamag
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -Corpoamazonía
Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Corpoboyacá
Corporación Autónoma Regional de Caldas -Corpocaldas
Corporación Autónoma Regional del Cesar -Corpocesar
Corporación Autónoma Regional de Chivor -Corpochivor
Corporación Autónoma Regional de La Guajira -Corpoguajira
Corporación Autónoma Regional del Guavio -Corpoguavio
Corporación Autónoma Regional de Nariño -Corponariño
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -Corponor
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía -Corporinoquia
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -Corpourabá
Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima
Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC
Corporación Autónoma Regional Del Quindío -CRQ
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 10 del 10 de octubre de 2016, la Contraloría General de la República (CGR) realizó auditoría de cumplimiento sobre las disposiciones que regulan el proceso de delimitación de páramos en Colombia.

Es responsabilidad de la Administración, a través de las distintas entidades involucradas, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado. La obligación de la CGR es expresar una conclusión independiente sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de delimitación de páramos en Colombia, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 10 del 10 de octubre de 2016 proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁸), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁹). Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IIAVH)
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)
- Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible (CARs) con jurisdicción en las áreas susceptibles de ser delimitadas como páramo¹⁰.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo y reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (CDMA).

La auditoría se adelantó en la sede de la CDMA. El período auditado tuvo como fecha de corte noviembre de 2016 y fue realizada durante los meses de agosto a diciembre de 2016.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de las entidades fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que no fueron desvirtuados.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos y alcance de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones sobre delimitación de páramos que se desprenden del Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y la Sentencia C-035-2016 por parte de:

⁸ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁹ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

¹⁰ Para efectos prácticos en este documento, las corporaciones de desarrollo sostenible (CDS) se incluyen dentro de la sigla CARs, a menos que se manifieste lo contrario.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IIAVH)
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)
- Corporaciones autónomas regionales (CARs) con jurisdicción en las áreas susceptibles de ser delimitadas como páramo.

2.1.2. Objetivos Específicos

1. Determinar el estado global actual del proceso de delimitación de páramos en Colombia.
2. Determinar el grado de avance en el cumplimiento del proceso de delimitación para los 36 complejos de páramo que hacen parte del Atlas de páramos de Colombia.
3. Determinar el grado de avance en el cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia C-035-2016 y las resoluciones de delimitación sobre la prohibición de actividades agropecuarias y de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables (minería, hidrocarburos) en las áreas de páramo delimitadas.

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los principales criterios de auditoría son los contenidos en el Artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, el Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, la Sentencia C-035 de 2016 y las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la auditoría es la declaración clara del enfoque, la extensión y los límites de la auditoría en términos de cumplimiento de la materia con los criterios de evaluación. Para esta auditoría, el alcance se definió en relación con el número de casos susceptible de ser evaluado para cada normativa.

- Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006: aplica en todos los casos.
- Artículo 202 de la Ley 1450 de 2011: un (1) área de páramo delimitada.
- Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015: dieciocho (18) áreas de páramo delimitadas.
- Sentencia C-035 de 2016: aplica en todos los casos.

De acuerdo con lo anterior:

| | Normativa | No. áreas de páramo | |
|---|--|---------------------|---------------|
| | | Delimitadas | Sin delimitar |
| 1 | Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006 | 19 | 17 |
| 2 | Artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 | 1 | -- |
| 3 | Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 | 18 | 17 |
| 4 | Sentencia C-035 de 2016 | 19 | -- |

La auditoría se encaminó a evaluar el grado de cumplimiento de la normatividad aplicable al proceso de delimitación de páramos para el universo de 36 casos.

2.4. CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el proceso de delimitación de páramos en Colombia no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Las situaciones que dan lugar a lo anterior se refieren a:

1. Las CARs en su gran mayoría no elaboraron los estudios sobre el estado actual de los páramos (EEAP) ni los respectivos planes de manejo ambiental (PMA) según lo dispuesto en las resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006.
2. El Ministerio no ha ejercido a cabalidad sus facultades y atribuciones como ente líder del sector, en relación con las atribuciones conducentes a dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, así como las facultades y atribuciones dirigidas a definir y regular los instrumentos administrativos y los mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental.
3. En relación con el cumplimiento de numeral octavo de la Sentencia C-035 del 2016, la CGR evidenció que:
 - En el caso del ecosistema de páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, una corporación no ha tomado acciones para acatar la decisión proferida por la Corte Constitucional encaminada a la prohibición de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables en áreas de páramo delimitadas, a pesar de contar con el instrumento jurídico de delimitación¹¹.
 - En el caso del ecosistema de páramo Miraflores¹², la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA) y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) no han iniciado acciones tendientes a dar cumplimiento al artículo 2 de la Resolución 491 de 2016, dirigidas a impedir la continuidad de actividades de explotación de hidrocarburos en el bloque VSM-32 del contrato suscrito entre la ANH y la empresa Emerald Energy PLC Sucursal Colombia cuya área se traslapa en un 12% con el área total de páramo (2.320 ha).
4. Respecto a la reglamentación a cargo del MADS de los mecanismos dispuestos en el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99, específicamente en relación con los ecosistemas de páramo, la CGR evidenció que el MADS:
 - a. No ha emitido la reglamentación sobre las comisiones conjuntas para concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental de las áreas de páramo.

¹¹ Delimitado mediante Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014.

¹² Delimitado mediante Resolución 491 del 22 de marzo de 2016.

- b. No ha reglamentado los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de las áreas de páramo en que confluyen jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales y el sistema de parques nacionales o reservas.
- c. No ha trazado lineamientos sobre los convenios para la gestión de ecosistemas de páramo comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales.

En relación con los avances y resultados obtenidos, se resalta:

1. La variación de las escalas utilizadas para el Atlas de páramos de Colombia ha tenido un efecto positivo en términos del incremento en la extensión de las áreas identificadas como ecosistema de páramo, así como en el nivel de detalle que una escala más detallada aporta al proceso.

En este sentido, la superficie total del Atlas de páramos de Colombia llegó a 2,8 millones de ha, con un incremento respecto a la versión del 2007 en 48,19% (+924.548 ha) La superficie total está conformada por las áreas de veinticinco (25) complejos de páramo a escala 1:25.000 y once (11) complejos a escala 1:100.000. Sin embargo, desde el punto de vista a normativo, se evidenció que se han dado diversas variaciones en las escalas requeridas para el proceso.

2. La mayor parte de la superficie de ecosistemas de páramo aún no se encuentra delimitada (71,48%). Además, a pesar de la inversión realizada mediante el Convenio 05 de 2013, suscrito entre el Instituto Von Humboldt y el Fondo de Adaptación para la elaboración de los insumos técnicos de delimitación, la mayor proporción de la superficie no delimitada corresponde a once (11) complejos que aún no cuentan con resolución de delimitación, comprenden una superficie de 1,5 millones de ha, es decir, el 75,68% del total de la superficie sin delimitar.
3. La mayor proporción de superficie sin delimitar corresponde a la superficie que además no cuenta con instrumento de protección en el sistema a cargo de PNNC. Son áreas que se encuentran totalmente desprotegidas, con una superficie total de 1,21 millones de hectáreas que corresponden al 60,45% del total de superficie de ecosistemas de páramo no delimitada.
4. En cuanto a la presencia de actividades económicas agropecuarias, son mayores, tanto en número como en superficie, los complejos de páramo que se encuentran sin delimitar, frente al número y superficie de los complejos que ya están delimitados.
5. Análogamente, son mayores, tanto en número como en superficie, los complejos de páramo que se encuentran sin delimitar con títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos, respecto a los complejos ya delimitados y que presentan esta condición.
6. El riesgo que un ecosistema de páramo no haya sido delimitado tiende a ser mayor a medida que aumenta el número de CARs con jurisdicción sobre dicho ecosistema. De la misma manera, este riesgo tiende a ser mayor a medida que la autoridad ejerce jurisdicción sobre un mayor número de complejos.
7. En las áreas de páramo delimitadas, se observa que, aunque se reportan ciertas actividades puntuales por parte de las CARs dirigidas a la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias, aún no se puede evidenciar un trabajo articulado entre las distintas instituciones. Lo anterior adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, de los diecinueve (19) complejos de páramo delimitados, en catorce (14) se presentan actividades agropecuarias,

sobre una superficie total de 140.662 ha que representan el 17,51% del área total delimitada en el país.

8. En el mismo sentido, se observa que, aunque hay algunas acciones por parte de las CARs dirigidas a la prohibición de actividades de minería e hidrocarburos que ordena la Sentencia C-035 de 2016, en general no se han adelantado las acciones suficientes, pertinentes y necesarias para asegurar el efecto esperado.

Lo anterior es relevante si se tiene en cuenta que, de diecinueve (19) complejos de páramo que se encuentran delimitados, en ocho (8) se encuentran títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos, en una superficie total de 70.166 ha que representa el 8,74% del área total de páramo delimitada.

9. Con todo lo anterior, se evidencia la necesidad de la acción interinstitucional coordinada para asegurar en la práctica los efectos que se esperan con el acto jurídico de resolución, en términos de la especial protección de que deben gozar estos ecosistemas, definidos en la normatividad vigente como áreas de especial importancia ecológica, uno de los criterios especialmente tenidos en cuenta en la Sentencia C-035 de 2016.
10. Frente a todo lo anterior, llama la atención el rol que ha ejercido el Ministerio, presentando deficiencias en el ejercicio de sus atribuciones y competencias como ente rector del sector y cabeza del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en relación con el proceso de delimitación.

Entre otras, la adopción de las cartografías del Atlas de páramos de Colombia cuatro (4) años después de haber sido publicado por el IIAVH (2007), el débil seguimiento y control a la elaboración de los EEAP y PMA desde la expedición de la Resolución 769 de 2002, la no reglamentación de los instrumentos para la coordinación y gestión de los ecosistemas de páramo comunes a dos o más autoridades ambientales o el hecho de que no todos los complejos priorizados en el Convenio 05 de 2013 hayan culminado su fase de delimitación.

2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de esta auditoría, la CGR constituyó cinco (5) hallazgos administrativos de los cuales cuatro (4) tienen presunta incidencia disciplinaria.

2.6. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades deberán elaborar y/o ajustar el Plan de mejoramiento que se encuentran desarrollando, con acciones y metas de tipo correctivo y preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica 7350 de 2013 y la Guía de auditoría de la CGR.

2.7. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron como limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría la no presentación de respuesta a las solicitudes de información por parte de las siguientes entidades: Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira) y Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño). Por otra parte, la entidad que no presentó la documentación que brindara soporte a las respuestas al cuestionario de la CGR: fue la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar).

Bogotá, D. C,



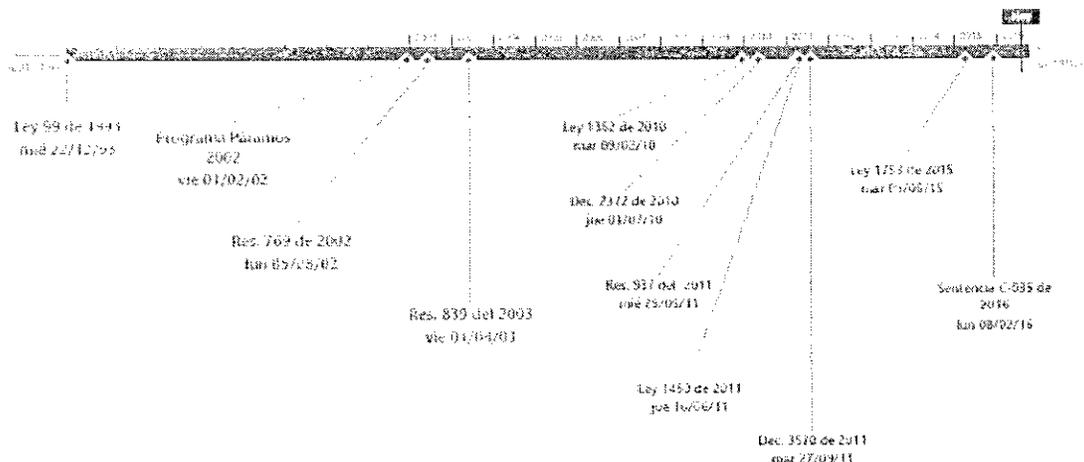
~~Diego Alvarado Ortiz~~
~~Contralor Delegado para el Medio Ambiente~~

María Fernanda Rojas Castellanos – Directora de Vigilancia Fiscal
Eduardo Tapias Martínez – Supervisor encargado
Henry Castellanos Cárdenas – Responsable de auditoría

3. RESULTADOS

3.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS

El presente esquema presenta la línea de tiempo de la evolución del marco normativo relacionado con la delimitación de páramos en Colombia.



| Norma | Aporte |
|---|---|
| Ley 99 de 1993, Art. 1 Nral. 4. | Incluye los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos como zonas objeto de protección especial. |
| Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de alta montaña colombiana (2002-2012) | Orientar la gestión ambiental en ecosistemas de páramo mediante generación de conocimiento, planificación ambiental del territorio, restauración ecológica y alternativas de manejo y uso sostenible en ecosistemas de páramo. |
| Resolución 769 de 2002, Art. 3 y 4 | Dispone la elaboración del Estudio sobre el estado actual de los páramos (EEAP) y los Planes de manejo ambiental (PMA) para los páramos por parte de las CARs. |
| Resolución 839 de 2003 | Se establecen los términos de referencia para la elaboración del EEAP y el PMA. |
| Resolución 1128 de 2006 | Dispone que: <ul style="list-style-type: none"> - Los EEAP y PMA son aprobados por cada Consejo o Junta Directiva de cada autoridad ambiental aprueba. - Cuando un páramo comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el EEAP y PMA será aprobado por la respectiva comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002. |
| Ley 1382 de 2010 | Los ecosistemas de páramos son áreas excluibles de las actividades mineras. |
| Decreto 2372 de 2010 | Determina que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de aguay las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica y gozan de protección especial. |
| Resolución 937 de 2011 | Se adopta la cartografía a escala 1:250.000 proporcionada por el IIAvH. |

| Norma | Aporte |
|-----------------------------------|---|
| Ley 1450 de 2011 | Prohibición de actividades agropecuarias, mineras y de hidrocarburos en zonas de páramos Describe proceso de delimitación Describe acciones de conservación post-delimitación |
| Decreto 3570 de 2011 | Asigna al MADS las funciones 15 y 16 del proceso de delimitación. |
| Ley 1753 de 2015 | Prohibición de actividades agropecuarias, mineras y de hidrocarburos en zonas de páramos Describe proceso de delimitación Describe acciones de conservación post-delimitación |
| Sentencia C-035-2016 ¹ | Deroga apartes del artículo 173 de la Ley 1753 a fin de extender la prohibición de actividades agropecuarias, mineras y de hidrocarburos en zonas de páramos En la delimitación el MADS no puede apartarse del área de referencia a menos que tenga argumentos científicos para hacerlo |

Desde 1999, en la legislación colombiana se han incorporado disposiciones dirigidas específicamente a la protección, conservación, restauración y sostenibilidad de los ecosistemas de páramo. La Ley 99 de 1993 los definió como zonas objeto de protección especial.

Con la expedición de la Resolución 769 de 2002, el MADS atribuye a las CARs la obligación de elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos (EEAP) de su jurisdicción -con base en los lineamientos señalados por el MADS-, así como el deber de elaborar e implementar planes de manejo ambiental (PMA) para los ecosistemas de páramo. Por otra parte, en la Resolución 769 de 2002 se dispuso que, con base en el EEAP y PMA, se debería realizar la declaratoria de las áreas de páramo bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental.

En la auditoría se evidenció que los EEAP no han sido realizados de manera oportuna, mientras que frente a los PMA, el Ministerio ha sido permisivo en el incumplimiento de las CARs para su elaboración, toda vez que a la fecha no se cuenta con dicho instrumento, exceptuando el complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y los complejos que se encuentran en jurisdicción del sistema nacional de áreas protegidas a cargo de PPNC².

Con ocasión de lo señalado, en esta auditoría se configuraron dos (2) hallazgos con presunta incidencia disciplinaria (ver sección 3.7).

¹ Referencia: expediente D-10864. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

² Parques Nacionales Naturales de Colombia.

3.2. PROCESO DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS

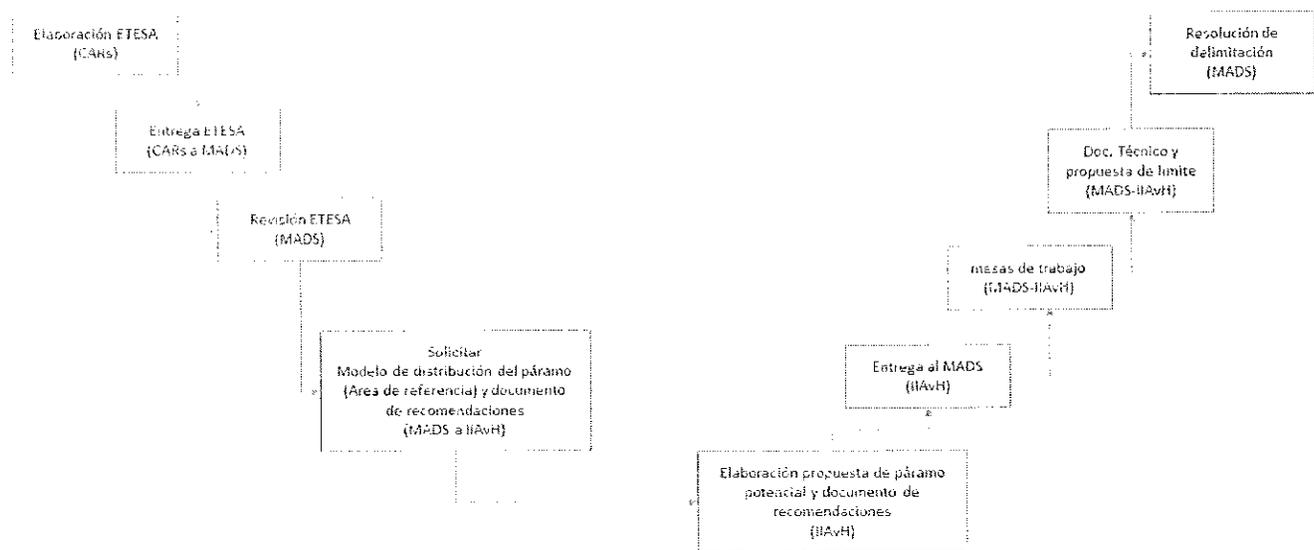
Desde un punto de vista conceptual, bajo el entendido que la delimitación de un área de páramo tiene como fin su protección y conservación, el proceso de delimitación visto de forma integral de páramos comprende dos etapas:

- Fase de delimitación: que inicia con la identificación de las áreas de páramo y finaliza con su reconocimiento jurídico a través del acto administrativo de delimitación.
- Fase de conservación: que inicia desde la expedición del acto administrativo de delimitación y se extiende en el tiempo con las acciones necesarias para asegurar que el área de páramo sea protegida y conservada.

El proceso ha sido definido en las siguientes normas: Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006, artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y Sentencia C-035 de 2016 proferida por la Corte Constitucional.

3.2.1. Proceso de delimitación en el artículo 202 de la ley 1450 de 2011

Mediante el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011³ se ordenó la delimitación de los ecosistemas de páramos y humedales; el artículo establece la responsabilidad de la delimitación a cargo del MADS, unos elementos de tipo procedimental para realizarla y unos elementos relacionados con la protección del área de páramo luego de ser delimitado. Ver gráfico siguiente.



Bajo ese contexto normativo el MADS delimitó el Páramo Jurisdicciones--Santurbán--Berlín mediante la Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014.

³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

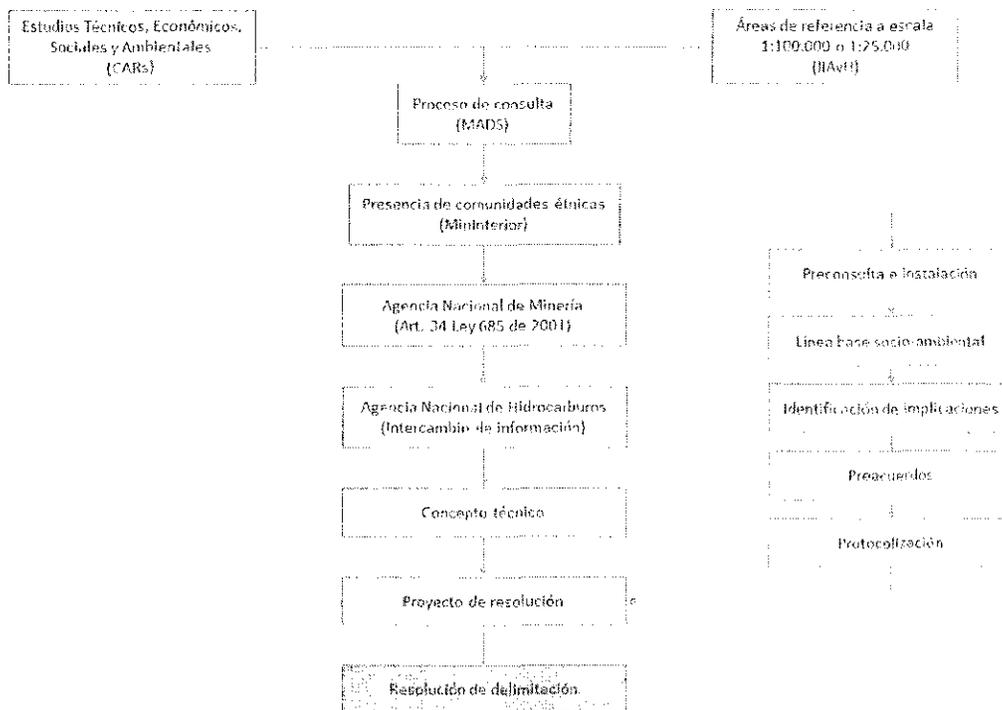
3.2.2. Proceso de delimitación en el artículo 173 de la ley 1753 de 2015

Con la nueva norma se mantiene la responsabilidad de la delimitación a cargo del MADS, así como los elementos generales de tipo procedimental para realizarla y los elementos relacionados con la protección del páramo delimitado. No obstante, este nuevo artículo tiene algunas diferencias respecto al anterior, como el cambio en las escalas requeridas para la cartografía o la inclusión del término “áreas de referencia”.

Por otra parte, con la Sentencia C-035 de 2016 adquiere preponderancia la expresa e irrevocable prohibición de actividades agropecuarias, de exploración o explotación de recursos naturales no renovables y de construcción de refinerías de hidrocarburos en áreas de páramo.

Finalmente, como resultado de la fase de planeación de la auditoría, se conoció que el proceso de delimitación también involucra otros pasos que son realizados por el MADS en relación con: 1) interactuar e intercambiar información con la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) sobre títulos/áreas/permisos de actividades de explotación/exploración de minería/hidrocarburos; y 2) el TRAMITE DE CERTIFICACIÓN con el objetivo de establecer si en el área a delimitar hay o no comunidades étnicas para desarrollar el derecho a la Consulta Previa.

El siguiente gráfico presenta el nuevo esquema del proceso de delimitación que se configura con el Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015:



Teniendo en cuenta que, desde el punto de vista conceptual, el proceso comprende una “fase de delimitación” y una “fase de conservación”, los criterios específicos que se encuentran en las normas señaladas se encuentran distribuidos así:

En la fase de delimitación:

| Fuente | Responsable | Aspecto a evaluar | Resultado |
|-------------------------------|-------------|---|---|
| Ley 1753/2015 Artículo 173 | IIAVH | definir áreas de referencia a escala 1:25.000 o 1:100.000 | Áreas de Referencia |
| Ley 1753/2015 Artículo 173 | MADS | Definir términos de referencia <u>para elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico.</u> | Términos de referencia |
| Ley 1753/2015 Artículo 173 | CARs | Elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico <u>con base en los términos de referencia.</u> | Estudios técnicos contexto ambiental, social y cultural (ETESA) |
| Ley 1753/2015 Artículo 173 | MADS | hará la delimitación de las áreas de páramos... con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos | Acto administrativo de delimitación |
| Sentencia C-035-2016 | MADS | Si el MADS se aparta del área de referencia establecida por IIAVH en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo | |

En la fase de conservación:

| Fuente | Responsable | Aspecto a evaluar | Resultado |
|--|----------------------------------|---|--|
| Ley 1753/2015 Artículo 173 Parágrafo 1 Inciso 4 | MADS | Expedición de directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición. | Directrices sustitución y reconversión de actividades agropecuarias |
| Sentencia C-035-2016 Resoluciones 491-498 de 2016 | MADS ANLA CARs UAE-PNCC | Cumplimiento del resultado de la inexecutable de los incisos 1, 2 y 3 del parágrafo 1 del artículo 173 de la ley 1753 (artículos desarrollados en las resoluciones de delimitación) | Acciones para cumplimiento de la Sentencia C-035-2016 - prohibición actividades de explotación |
| Ley 1753/2015 Artículo 173 Parágrafo 3 | MADS | Definir lineamientos para zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada | Lineamientos para zonificar y determinar el régimen de usos |
| Ley 1753/2015 Artículo 173 Parágrafo 3 | CARs | Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada... | Acciones para zonificación y determinación del régimen de usos |

Finalmente, en el siguiente cuadro se presenta en forma resumida el proceso de delimitación de páramos visto como una sucesión de pasos o momentos y el actor responsable directo por su realización.

| No. | PASOS/MOMENTOS | RESPONSABLE |
|-----|---|-------------|
| | I. FASE DE DELIMITACIÓN | |
| 1 | Definir áreas de referencia | IIAvH |
| 2 | Definir términos de referencia para ETESA | MADS |
| 3 | Elaborar estudios técnicos contexto ambiental, social y económico (ETESA) | CARs |
| 4 | Emitir actos administrativos de delimitación: | MADS |

| No. | PASOS/MOMENTOS | RESPONSABLE |
|-----|---|--------------|
| | Certificación sobre presencia de comunidades étnicas (Ministerio del Interior) Intercambio de información con ANM y ANH Concepto técnico del MADS Resolución de delimitación | |
| | II. ETAPA DE CONSERVACIÓN | |
| 5 | Expedir directrices respecto a la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias | MADS |
| 6 | Realizar acciones para el cumplimiento de la Sentencia C-035-2016 (prohibición de actividades de explotación) | CARs ANLA |
| 7 | Expedir lineamientos para zonificar y determinar el régimen de usos | MADS |
| 8 | Realizar acciones para zonificar y determinar el régimen de usos | CARs |

3.3. OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

| OBJETIVO ESPECÍFICO 1 |
|---|
| Determinar el estado global actual del proceso de delimitación de páramos en Colombia |

3.3.1. Grado de avance del proceso de delimitación

De acuerdo con la información reportada y analizada por la CGR, el estado actual de los treinta y seis (36) complejos de páramo del Atlas de páramos de Colombia se puede representar de acuerdo con el siguiente cuadro:

| Cuadro 1. Complejos de páramo por grupos según avance del proceso de delimitación | | | |
|--|--|----------|--------|
| Estado | Complejos | Cantidad | % |
| 1. <u>Delimitados:</u> Cuentan con resolución de delimitación expedida por e MADS. Se encuentran en fase de conservación. | Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, Miraflores, Farallones de Cali, Sonsón, Paramillo, Tatamá, Frontino-Urrao (Páramos del Sol-Las Alegrias), Belmira-Santa Inés, Los Picachos, Chingaza, Chili-Barrangán, Yariguíes, Iguaque-Merchán, Tamá, Rabanal Río Bogota, Guerrero, Altiplano, Tota-Bijagual-Mamapacha, Los Nevados. | 19 | 52,78% |
| 2. <u>Con área de referencia y ETESA entregados al MADS:</u> El proceso se encuentra en el MADS, para la realización de los pasos a su cargo para la emisión de la resolución de delimitación. | Cruz Verde-Sumapáz Guantiva-La Rusia Las Hermosas | 3 | 8,33% |
| 3. <u>Con áreas de referencia y ETESA en proceso:</u> El proceso se encuentra en una o más CARs con jurisdicción en el área de páramo, bien porque no se han entregado los ETESA al MADS o bien porque los estudios han sido devueltos por parte del Ministerio con las observaciones y sugerencias luego de su revisión. | Almorzadero Chiles-Cumbal, Doña Juana-Chimayoy Guanacas-Puracé-Coconucos La Cocha-Pataascoy Nevado del Huila-Moras Perijá Sierra Nevada de Santa Marta | 8 | 22,22% |
| 4. <u>Sin áreas de referencia y sin ETESA:</u> No se reporta la entrega de las áreas de referencia a las CARs y tampoco se reporta la entrega o avances en la elaboración de los ETESA. | Citará Cocuy Cerro Plateado El Duende Pisba Sotará | 6 | 16,67% |
| Total | | 36 | 100% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH.

De acuerdo con esta clasificación, se observa que de los diecisiete complejos que aún no han sido delimitados, catorce (14) se encuentran aún en fases anteriores a la entrega de los insumos al MADS.

Desde la perspectiva de las áreas sin delimitar, se observa que los grupos tres (3) y cuatro (4) representan en conjunto el 68,90% del total de superficie sin delimitar, con un total de 1.387.058 ha. Ver cuadro siguiente.

| Grupos | Área sin delimitar | % |
|--|--------------------|----------------|
| Grupo 1. Delimitados | 0 | 0% |
| Grupo 2. Con área de referencia y ETESA entregados al MADS | 626.167 | 31,10% |
| Grupo 3. Con áreas de referencia y ETESA en proceso | 897.372 | 44,57% |
| Grupo 4. Sin áreas de referencia y sin ETESA | 489.686 | 24,32% |
| Totales | 2.013.225 | 100,00% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.

En superficie, el grupo más grande es el número 3, con 897.371 ha que representan el 44,57%. Corresponde a los complejos de páramo cuyo proceso se encuentra en una o más CARs con jurisdicción, bien porque no se han entregado los ETESA al MADS, o bien porque los estudios no han sido devueltos al Ministerio luego de las sugerencias y observaciones realizadas por esta entidad.

Así mismo, se resalta que en el Grupo 4 se encuentran varios de los complejos de páramo con las superficies más grandes no delimitadas y que pueden ser consultadas en la sección 3.4.2.

En la siguiente tabla se presenta la relación de resoluciones de delimitación expedidas a diciembre de 2016.

| | Resolución MADS | Fecha | Páramo |
|----|-----------------|-------------|---|
| 1 | 2090 de 2014 | 19-dic-2014 | Jurisdicciones-Santurbán-Berlín |
| 2 | 491 de 2016 | 22-mar-2016 | Miraflores |
| 3 | 492 de 2016 | 22-mar-2016 | Farallones de Cali |
| 4 | 493 de 2016 | 22-mar-2016 | Sonsón |
| 5 | 494 de 2016 | 22-mar-2016 | Paramillo |
| 6 | 495 de 2016 | 22-mar-2016 | Tatamá |
| 7 | 496 de 2016 | 22-mar-2016 | Frontino-Urrao (Páramos del Sol-Las Alegrías) |
| 8 | 497 de 2016 | 22-mar-2016 | Belmira-Santa Inés |
| 9 | 498 de 2016 | 22-mar-2016 | Los Picachos |
| 10 | 710 de 2016 | 6-may-2016 | Chingaza |
| 11 | 1553 de 2016 | 26-sep-2016 | Chilí-Barrangán |
| 12 | 1554 de 2016 | 26-sep-2016 | Yariguíes |
| 13 | 1555 de 2016 | 26-sep-2016 | Iguaque-Merchán |
| 14 | 1556 de 2016 | 26-sep-2016 | Tamá |
| 15 | 1768 de 2016 | 28-oct-2016 | Rabanal Rio Bogota |
| 16 | 1769 de 2016 | 28-oct-2016 | Guerrero |
| 17 | 1770 de 2016 | 28-oct-2016 | Altiplano |
| 18 | 1771 de 2016 | 28-oct-2016 | Tota-Bijagual-Mamapacha |
| 19 | 1987 de 2016 | 30-nov-2016 | Los Nevados |

3.4. OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

| OBJETIVO ESPECÍFICO 2 |
|--|
| Determinar el grado de avance en el cumplimiento del proceso de delimitación para los 36 complejos de páramo que hacen parte del Atlas de páramos de Colombia. |

3.4.1. Estado actual del atlas de páramos de Colombia

El Atlas de páramos de Colombia versión 2007 fue elaborado con cartografías a escala 1:250.000, contenía 34 complejos de páramo y la sumatoria de todas las áreas llegaba a 1,9 millones de hectáreas (ha).

Con la actualización de las cartografías a escala 1:100.000, se añadieron los complejos de páramo de Sonsón⁴ y Altiplano Cundiboyacense⁵ y el área total de complejos de páramos se incrementó en un 51,47% (+987.492 ha), llegando a 2,9 millones de ha.

Con la actualización de veinticinco (25) cartografías a escala 1:25.000, la superficie total del Atlas de páramos de Colombia llegó a 2,8 millones de ha con un incremento respecto al atlas de 2007 de 48,19% (+924.548 ha) La superficie total está conformada por las áreas de veinticinco (25) complejos de páramo a escala 1:25.000 y once (11) complejos a escala 1:100.000.

Cuadro 3. Área total de ecosistema de páramo según escala

| Escala | Área total | Áreas de páramo actualizadas | Tasa de variación | Área incrementada |
|-----------|------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| 1:250.000 | 1.918.644 | | | |
| 1:100.000 | 2.906.136 | 36 | 51,47% | 987.492 |
| 1:25.000 | 2.843.192 | 25 | 48,19% | 924.548 |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.

Lo anterior muestra el impacto que ha tenido el cambio en las escalas utilizadas, que ha permitido aportar mayor detalle en la información cartográfica. Así, al comparar únicamente las áreas de los complejos cuyas cartografías fueron actualizadas de escala 1:250.000 a escala 1:25.000, se observa que la variación promedio fue del 132,25% y que en 8 casos, el cambio a 1:25.000 generó que el área del complejo se incrementase en variaciones superiores al 100%, siendo representativo el caso del complejo Los Picachos, cuya área total se incrementó en 578,50%. Ver cuadro siguiente:

Cuadro 4. Variaciones de áreas entre escalas 1:250.000 y 1:25.000

| Complejo | Área 1: Escala 1:250.000 | Área 2: Escala 1:25.000 | Variación (ha) (Área 2 – Área 1) | Variación % |
|------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------------|-------------|
| Los Picachos | 3.518 | 23.873 | 20.354,39 | 578,50% |
| Miraflores | 2.995 | 19.752 | 16.756,37 | 559,39% |
| Perijá | 4.788 | 28.984 | 24.196,10 | 505,33% |
| Frontino - Urrao | 4.532 | 15.396 | 10.864,09 | 239,72% |
| Tamá | 6.948 | 21.374 | 14.426,51 | 207,64% |

⁴ Ubicado en el sector Cordillera Central, nuevo distrito de Sonsón.

⁵ Ubicado el sector Cordillera Oriental, nuevo distrito de Altiplano.

Cuadro 4. Variaciones de áreas entre escalas 1:250.000 y 1:25.000

| Complejo | Área 1: | Área 2: | Variación (ha) | Variación % |
|-------------------------------------|------------------|-----------------|-----------------------|-------------|
| | Escala 1:250.000 | Escala 1:25.000 | (Área 2 – Área 1) | |
| Doña Juana - Chimayoy | 21.018 | 60.186 | 39.168,86 | 186,36% |
| Nevado del Huila - Moras | 61.286 | 147.186 | 85.900,59 | 140,16% |
| La Cocha - Patascoy | 63.865 | 152.830 | 88.965,12 | 139,30% |
| Guanacas - Puracé - Coconucos | 71.099 | 137.760 | 66.661,62 | 93,76% |
| Las Hermosas | 103.977 | 192.092 | 88.114,99 | 84,74% |
| Chingaza | 65.611 | 111.667 | 46.055,40 | 70,19% |
| Iguaque - Merchán | 17.827 | 26.565 | 8.737,84 | 49,01% |
| Pisba | 80.916 | 104.968 | 24.051,97 | 29,72% |
| Los Nevados | 103.920 | 133.666 | 29.745,81 | 28,62% |
| Chiles - Cumbal | 53.368 | 64.654 | 11.285,31 | 21,15% |
| Jurisdicciones - Santurbán - Berlín | 112.062 | 135.253 | 23.191,45 | 20,70% |
| Tota - Bijagua! - Mamapacha | 125.643 | 151.247 | 25.604,08 | 20,38% |
| Guantiva - La Rusia | 99.711 | 119.009 | 19.298,00 | 19,35% |
| Almorzadero | 134.108 | 157.705 | 23.596,79 | 17,60% |
| Cruz Verde - Sumapaz | 269.614 | 315.066 | 45.451,64 | 16,86% |
| Guerrero | 38.240 | 43.229 | 4.988,62 | 13,05% |
| Sierra Nevada de Santa Marta | 139.274 | 148.066 | 8.792,46 | 6,31% |
| Rabanal y río Bogotá | 16.164 | 15.161 | (1.002,38) | -6,20% |
| Alliplano | | 5.799 | 5.798,53 | |
| Sonsón | | 9.184 | 9.183,64 | |
| | | | Variación % promedio: | 132,25% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAVH. Unidad de medida: ha.

Los complejos que aún no cuentan con cartografías a escala 1:25.000 son: Belmira, Yariguíes, Paramillo, Chilí-Barrangán, Tatamá, Farallones de Cali, Sotará, Citará, Cerro Plateado, Complejo del Duende y Cocuy. De ellos, los seis primeros ya tienen resolución de delimitación, realizada con base en estudios elaborados a escala 1:100.000⁶.

Desde el punto de vista normativo, se evidenció que se han dado variaciones en las escalas requeridas para construir las áreas de referencia. En primer lugar, en la Resolución 839 de 2003, se requería una escala de trabajo entre 1:25.000 y 1:50.000 para la elaboración de los EEAP y PMA. Más adelante, con la Resolución 937 del 27 de mayo de 2011, el MADS adoptó la cartografía 1:250.000 del Atlas de páramos de Colombia 2007; sin embargo, con la expedición de la Ley 1450 del 16 de junio 2011, se establece que la elaboración de las áreas de referencia se realizaría a escala 1:25.000. Y, finalmente, con la Ley 1753 de 2015, se estableció que dicha escala sería “[...] a 1:100.000 o 1:25.000 cuando esta última esté disponible”.

3.4.2. Complejos de páramo delimitados y no delimitados

A diciembre de 2016, el MADS ha expedido las resoluciones de delimitación de diecinueve (19) complejos de páramo, alcanzando un área total de 803.196 ha que representan el 29,19% del área total de complejos de páramo del país.

⁶ Belmira, Yariguíes, Paramillo, Chilí-Barrangán, Tatamá y Farallones de Cali.

Entre los complejos de páramo delimitados se encuentran tres (3) cuya área total suma 22.218 ha y están traslapadas totalmente con áreas declaradas como parque natural, por tanto, hacen parte del sistema nacional de áreas protegidas a cargo del PNNC⁷.

Aún no cuentan con resolución de delimitación dieciocho (17) complejos cuyas áreas suman un total de 2.013.225 ha, que representan el 71,48% del total de áreas de ecosistema de páramo en el país. Ver cuadro siguiente.

| | Complejos | % | Área | % |
|---------------|-----------|---------|------------|---------|
| Total | 36 | 100,00% | 2.816.421* | 100,00% |
| Delimitados | 19 | 52,78% | 803.196* | 28,52% |
| Sin delimitar | 17 | 47,22% | 2.013.225 | 71,48% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.
* Sumatorias con base en el Atlas de páramos de Colombia (2.843.192 ha, 829.967 ha), ajustadas con el área delimitada definitiva del complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

En el cuadro siguiente se presentan los complejos de páramo sin resolución de delimitación ordenados según su extensión, de mayor a menor.

| Complejo | DELIMITACIÓN | ÁREA TOTAL | ¿PRIORIZADO CONVENIO 005/2013? |
|-------------------------------|--------------|------------|--------------------------------|
| Cruz Verde - Sumapáz | NO | 315.066 | SI |
| Cocuy | NO | 271.032 | NO |
| Las Hermosas | NO | 192.092 | SI |
| Almorzadero | NO | 157.705 | SI |
| La Cocha - Patascoy | NO | 152.830 | SI |
| Sierra Nevada de Santa Marta | NO | 148.066 | SI |
| Nevado del Huila - Moras | NO | 147.186 | SI |
| Guanacas - Puracé - Coconucos | NO | 137.760 | SI |
| Guantiva - La Rusia | NO | 119.009 | SI |
| Pisba | NO | 104.968 | NO |
| Sotará | NO | 80.929 | NO |
| Chiles - Cumbal | NO | 64.654 | SI |
| Doña Juana - Chimayoy | NO | 60.186 | SI |
| Perijá | NO | 28.984 | SI |
| Cerro Plateado | NO | 17.070 | NO |
| Citará | NO | 11.233 | NO |
| Complejo del Duende | NO | 4.454 | NO |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.

⁷ Páramo Farallones de Cali con el Parque Nacional Natural Farallones de Cali, el cual fue declarado mediante Resolución 092 del 15 de julio de 1968; el Páramo de Paramillo con el Parque Nacional Natural Paramillo, el cual fue declarado mediante Resolución 163 del 6 de julio de 1977 y el Páramo de Tatamá con el Parque Nacional Natural del mismo nombre, el cual fue declarado mediante Resolución 190 del 19 de octubre de 1987.

En relación con los complejos no delimitados, llama la atención que, mediante el Convenio 05 de 2013 entre el Fondo de Adaptación y el IIAVH⁸ se realizó la priorización de veintiún (21) complejos para elaborar los insumos técnicos necesarios para la delimitación. De ellos, diez (10) han sido delimitados por el MADS, quedando once (11) complejos que aún no cuentan con resolución de delimitación. Ver sección 3.6.1.

De los once complejos que fueron priorizados en el Convenio 05 de 2013 que aún se encuentran sin delimitar, comprenden una superficie total de 1.523.539 ha que representa el 75,68% del total de la superficie sin delimitar y ocho (8) de ellos se encuentran entre los diez más grandes complejos sin delimitar, con superficies superiores a las 100 mil ha. Ver cuadro anterior.

De otro lado, los convenios 018 de 2012 y 205 de 2014, suscritos entre el MADS y el IAVH, cuyo fin era la elaboración de ETESA⁹ para diversos paramos, a la fecha se encuentran pendientes la entrega de los insumos de delimitación de los páramos Sotará y Citará respectivamente.

En conclusión, la mayor parte del área de ecosistemas de páramo aún no se encuentra delimitada. Además, a pesar de la inversión realizada mediante el Convenio 05 de 2013 para la elaboración de los insumos técnicos de delimitación, la mayor proporción de esta superficie no delimitada corresponde a complejos que fueron priorizados en el marco de dicho convenio.

3.4.3. Complejos de páramo en relación con el sistema de áreas protegidas a cargo de PNNC

De acuerdo con la información presentada a la auditoría, diecisiete (17) de las treinta y seis (36) áreas de páramo tienen superficies de traslape con áreas que hacen parte del sistema nacional de áreas protegidas a cargo de PNNC. Alcanzan una superficie total de 941.329 ha que representan el 33,42% del área total de los ecosistemas de páramo. Desde el punto de vista de su protección y conservación, estas áreas cuentan con algún instrumento de protección.

En los diecisiete (17) complejos de páramo que se encuentran sin delimitar, diez (10) tienen superficies de traslape con áreas que hacen parte del sistema nacional de áreas protegidas a cargo de PNNC. Alcanzan una superficie total de 796.149 ha y representan el 39,55% del área total de los ecosistemas de páramo sin delimitar. Ver cuadro siguiente.

| | Complejos | A. Área total | Complejos con traslape PNNC | B. Área de traslape PNNC | % |
|---------------|-----------|------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------|
| Total | 36 | 2.816.421* | 18 | 941.329 | 33,42% |
| Delimitados | 19 | 803.196* | 8 | 145.180 | 18,08% |
| Sin delimitar | 17 | 2.013.225 | 10 | 796.149 | 39,55% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAVH. Unidad de medida: ha.
* Sumatorias con base en el Atlas de páramos de Colombia (2.843.192 ha, 829.967 ha), ajustadas con el área delimitada definitiva del complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

⁸ Cuyo objeto fue: "Aunar esfuerzos económicos, técnicos y administrativos entre EL FONDO y EL INSTITUTO para elaborar los insumos técnicos y una recomendación para la delimitación, por parte de EL MINISTERIO, de los ecosistemas estratégicos priorizados (Páramos y Humedales) en el marco del Convenio No. 008 de 2012 (cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011)".

⁹ Estudio Técnico Económico Social Ambiental.

Sin embargo, al restar el área de traslape con áreas protegidas del área total de Atlas de páramos de Colombia, se encuentra que la superficie total que se encuentra por fuera de cualquier instrumento de protección llega a un total aproximado de 1.875.092 ha que representan el 66,58% del total de la superficie de ecosistemas de páramo. Ver cuadro siguiente.

| | Complejos | A. Área total | Complejos con traslape PNNC | B. Área de traslape PNNC | C. Área - Área PNNC | % frente a área total |
|---------------|-----------|------------------|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------|--------------------------|
| Total | 36 | 2.816.421* | 18 | 941.329 | 1.875.092 | 66,58% |
| Delimitados | 19 | 803.196* | 8 | 145.180 | 658.016 | 81,92% |
| Sin delimitar | 17 | 2.013.225 | 10 | 796.149 | 1.217.076 | 60,45% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.
 * Sumatorias con base en el Atlas de páramos de Colombia (2.843.192 ha, 829.967 ha), ajustadas con el área delimitada definitiva del complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

De la misma manera, se observa que de los 2.013.225 ha que se encuentran sin delimitar, 1.217.076 ha corresponden a superficie de ecosistemas de páramo que no cuenta con ningún instrumento de protección en el sistema nacional de áreas protegidas a cargo de PNNC. Esta superficie equivale al 60,45% de la superficie de ecosistemas de páramo que aún se encuentra sin delimitar. Ver cuadro siguiente.

En conclusión, la mayor proporción de superficie sin delimitar corresponde a la superficie que además no cuenta con instrumento de protección en el sistema de áreas protegidas a cargo de PNNC. Son las áreas que se encuentran totalmente desprotegidas.

El siguiente cuadro presenta los complejos no delimitados ordenados de mayor a menor, según su área total por fuera del traslape con el sistema de áreas protegidas de PNNC.

| Complejo | DELIMITACIÓN | Área total | PNNC | Área Total - Área PNNC |
|-------------------------------|--------------|------------|---------|------------------------|
| Cruz Verde - Sumapaz | NO | 315.066 | 141.282 | 173.784 |
| Almorzadero | NO | 157.705 | 0 | 157.705 |
| La Cocha - Patascoy | NO | 152.830 | 0 | 152.830 |
| Guantiva - La Rusia | NO | 119.009 | 0 | 119.009 |
| Guanacas - Puracé - Coconucos | NO | 137.760 | 31.538 | 106.223 |
| Cocuy | NO | 271.032 | 175.655 | 95.377 |
| Las Hermosas | NO | 192.092 | 106.188 | 85.904 |
| Pisba | NO | 104.968 | 29.745 | 75.222 |
| Chiles - Cumbal | NO | 64.654 | 0 | 64.654 |
| Sotará | NO | 80.929 | 25.169 | 55.760 |
| Doña Juana - Chimayoy | NO | 60.186 | 21.590 | 38.597 |
| Nevado del Huila - Moras | NO | 147.186 | 113.571 | 33.616 |
| Perijá | NO | 28.984 | 11.601 | 17.383 |
| Cerro Plateado | NO | 17.070 | 0 | 17.070 |
| Citará | NO | 11.233 | 0 | 11.233 |
| Sierra Nevada de Santa Marta | NO | 148.066 | 139.810 | 8.256 |
| Complejo del Duende | NO | 4.454 | 0 | 4.454 |
| Totales | | 2.013.225 | 796.149 | 1.217.076 |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.

3.4.4. Complejos de páramo con actividades agropecuarias

| | Complejos | A. Área total | Complejos con actividades agropecuarias | B. Área con actividades agropecuarias | % frente a área total |
|---------------|-----------|------------------|---|---|--------------------------|
| Total | 36 | 2.816.421* | 30 | 330.780 | 11,74% |
| Delimitados | 19 | 803.196* | 14 | 140.662 | 17,51% |
| Sin delimitar | 17 | 2.013.225 | 16 | 189.931 | 9,43% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.
* Sumatorias con base en el Atlas de páramos de Colombia (2.843.192 ha, 829.967 ha), ajustadas con el área delimitada definitiva del complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

De acuerdo con la información presentada a la auditoría, en treinta (30) de las treinta y seis (36) áreas de páramo se encuentran actividades de producción agropecuaria. Estas áreas cubren un total de 330.780 ha que representan el 11,74% del total de superficie de ecosistemas de páramo.

En los diecinueve (19) complejos de páramo delimitados, catorce (14) tienen actividad agropecuaria sobre una superficie total de 140.662 ha que representan el 17,51% del área total delimitada en el país, y corresponde al área total a intervenir en relación con lograr la sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias en el área delimitada.

| Complejo | DELIMITACIÓN | ÁREA ACT. AGR. |
|-------------------------------------|--------------|----------------|
| Tota - Bijagual - Mamapacha | SI | 43.438 |
| Jurisdicciones - Santurbán - Berlín | SI | 33.978 |
| Los Nevados | SI | 21.291 |
| Guerrero | SI | 17.117 |
| Iguaque - Merchán | SI | 5.790 |
| Chilí - Barrangán | SI | 5.136 |
| Rabanal y río Bogotá | SI | 4.751 |
| Chingaza | SI | 4.017 |
| Altiplano | SI | 3.191 |
| Belmira | SI | 1.259 |
| Sonsón | SI | 444 |
| Frontino - Urrao | SI | 171 |
| Tamá | SI | 71 |
| Yariguíes | SI | 8 |
| Los Picachos | SI | 0 |
| Miraflores | SI | 0 |
| Paramillo | SI | 0 |
| Tatamá | SI | 0 |
| Farallones de Cali | SI | 0 |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.

Frente a los diecisiete (17) complejos sin delimitar, dieciséis (16) tienen actividades agropecuarias en un área total de 189.931 ha y representan el 9,43% del total de superficie de ecosistemas de páramo sin delimitar.

En conclusión, a la fecha de elaboración de este documento, en cuanto a las actividades económicas de tipo agropecuario, son mayores, tanto en número como en superficie, los complejos de páramo que se encuentran sin delimitar, frente al número y superficie de los complejos que ya están delimitados.

El siguiente cuadro presenta los complejos de páramo que aún no se encuentran delimitados, ordenados de mayor a menor, según el área total con actividades agrícolas y agropecuarias.

| Cuadro 12. Complejos NO delimitados vs actividades agropecuarias | | |
|--|--------------|----------------|
| Complejo | OELIMITACIÓN | ÁREA ACT. AGR. |
| Almorzadero | NO | 41.200 |
| Cocuy | NO | 29.915 |
| Pisba | NO | 29.323 |
| Cruz Verde - Sumapaz | NO | 26.298 |
| Guantiva - La Rusia | NO | 22.746 |
| Chiles - Cumbal | NO | 9.736 |
| Guanacas - Puracé - Coconucos | NO | 8.205 |
| Las Hermosas | NO | 5.542 |
| La Cocha - Patascoy | NO | 4.777 |
| Sotará | NO | 4.389 |
| Cerro Plateado | NO | 2.888 |
| Perijá | NO | 2.580 |
| Sierra Nevada de Santa Marta | NO | 1.200 |
| Nevado del Huila - Moras | NO | 805 |
| Doña Juana - Chimayoy | NO | 454 |
| Citará | NO | 62 |
| Complejo del Duende | NO | 0 |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.

3.4.5. Complejos de páramo con actividades de minería e hidrocarburos

De acuerdo con la información presentada a la auditoría, en veinte (20) de las 36 áreas de páramo se encuentran títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos. Estas áreas cubren un total de 247.643 ha que representan el 8,79% del total de superficie de ecosistemas de páramo. Ver cuadro siguiente.

| Cuadro 13. Presencia de actividades de minería e hidrocarburos | | | | | |
|--|-----------|------------------|---|--|--------------------------|
| | Complejos | A. Área total | Complejos con actividades de minería e hidrocarburos | B. Área con actividades de minería e hidrocarburos | % frente a área total |
| Total | 36 | 2.816.421* | 20 | 247.643 | 8,79% |
| Oelimitados | 19 | 803.196* | 8 | 70.166 | 8,74% |
| Sin delimitar | 17 | 2.013.225 | 12 | 177.478 | 8,82% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.
* Sumatorias con base en el Atlas de páramos de Colombia (2.843.192 ha, 829.967 ha), ajustadas con el área delimitada definitiva del complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

De diecinueve (19) complejos de páramo que se encuentran delimitados, en ocho (8) se encuentran títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos, en una superficie total de 70.166 ha

que representa el 8,74% del área total de páramo delimitada en el país. Esta es el área total a intervenir en la fase de conservación, en relación con la prohibición de estas actividades, según lo dispone la Sentencia C-035 de 2016. Ver cuadro siguiente.

| Complejo | DELIMITACIÓN | ÁREA CON ACT. ECON. |
|--|--------------|---------------------|
| Tota - Bijagual - Mamapacha | SI | 52.741 |
| Rabanal y río Bogotá | SI | 9.873 |
| Miraflores | SI | 2.320 |
| Altiplano | SI | 2.312 |
| Chingaza | SI | 1.545 |
| Jurisdicciones - Santurbán - Berlín | SI | 568 |
| Los Nevados | SI | 443 |
| Tamá | SI | 364 |
| Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha. | | |

De los diecisiete (17) complejos sin delimitar, en doce (12) se encuentran títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos que cubren un total de 177.478 ha y representan el 8,82% del total de superficie de ecosistemas de páramo sin delimitar.

En el siguiente cuadro se presentan los complejos de páramo no delimitados, ordenados de mayor a menor, según el área total con títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos.

| Complejo | DELIMITACIÓN | ÁREA CON ACT. ECON. |
|--|--------------|---------------------|
| Guantiva - La Rusia | NO | 56.685 |
| Pisba | NO | 56.639 |
| Cocuy | NO | 38.099 |
| Cruz Verde - Sumapaz | NO | 17.699 |
| Perijá | NO | 4.437 |
| Sotará | NO | 1.951 |
| Nevado del Huila - Moras | NO | 773 |
| La Cocha - Patascoy | NO | 765 |
| Guanacas - Puracé - Coconucos | NO | 371 |
| Chiiles - Cumbal | NO | 32 |
| Doña Juana - Chimayoy | NO | 17 |
| Almorzadero | NO | 10 |
| Las Hermosas | NO | 0 |
| Citará | NO | 0 |
| Complejo del Duende | NO | 0 |
| Cerro Plateado | NO | 0 |
| Sierra Nevada de Santa Marta | NO | 0 |
| Total | | 177.478 |
| Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha. | | |

En conclusión, a la fecha de elaboración de este informe, se observa que, son mayores, tanto en número como en superficie, los complejos de páramo con títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos que se encuentran sin delimitar, que el número y la superficie de los complejos de páramo que se encuentran delimitados y que presentan ese tipo de actividades.

3.4.6. Estado de la delimitación por autoridades ambientales regionales

De acuerdo con la información proporcionada para esta auditoría, se observa que en general los complejos no delimitados con las mayores superficies (superiores las 100 mil ha), se encuentran en la confluencia de las jurisdicciones de tres o más autoridades regionales ambientales.

Bajo esta perspectiva, se destacan los complejos Cruz Verde-Sumapáz, Cocuy, Las Hermosas, Almorzadero y La Cocha-Patascoy, cuyas áreas representan el 54,08% del total de área sin delimitar, aproximadamente 1,088.725 millones de hectáreas. Ver cuadro siguiente.

| Complejo | DELIMITACIÓN | TOTAL CARs | Área total | % del total sin delimitar |
|-------------------------------|--------------|------------|------------|---------------------------|
| Cruz Verde - Sumapáz | NO | 4 | 315.066 | 15,65% |
| Cocuy | NO | 2 | 271.032 | 13,46% |
| Las Hermosas | NO | 3 | 192.092 | 9,54% |
| Almorzadero | NO | 3 | 157.705 | 7,83% |
| La Cocha - Patascoy | NO | 2 | 152.830 | 7,59% |
| Sierra Nevada de Santa Marta | NO | 3 | 148.066 | 7,35% |
| Nevado del Huila - Moras | NO | 4 | 147.186 | 7,31% |
| Guanacas - Puracé - Coconucos | NO | 2 | 137.760 | 6,84% |
| Guantiva - La Rusia | NO | 2 | 119.009 | 5,91% |
| Pisba | NO | 2 | 104.968 | 5,21% |
| Sotará | NO | 2 | 80.929 | 4,02% |
| Chiles - Cumbal | NO | 1 | 64.654 | 3,21% |
| Doña Juana - Chimayoy | NO | 3 | 60.186 | 2,99% |
| Perijá | NO | 2 | 28.984 | 1,44% |
| Cerro Plateado | NO | 2 | 17.070 | 0,85% |
| Citará | NO | 3 | 11.233 | 0,56% |
| Complejo del Duende | NO | 2 | 4.454 | 0,22% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAvH. Unidad de medida: ha.

Por otro lado, se observa que, desde el lado de las CARs, aquellas corporaciones en cuyas jurisdicciones se encuentran superficies de páramo sin delimitar superiores a las 100 mil ha, en general tienen bajo su jurisdicción tres o más complejos. La tabla siguiente presenta el detalle de las autoridades ambientales regionales en relación con las áreas de páramo delimitadas y no delimitadas bajo su jurisdicción.

| Corporación | Total Complejos | Área Total | Delimitados | Área delimitada | % Área delimitada | Sin delimitar | Área sin delimitar | % Área sin delimitar |
|---------------|-----------------|------------|-------------|-----------------|-------------------|---------------|--------------------|----------------------|
| Corpoboyacá | 7 | 518.793 | 4 | 160.406 | 19,97% | 3 | 358.387 | 17,80% |
| CRC | 6 | 276.043 | 0 | 0 | 0,00% | 6 | 276.043 | 13,71% |
| Corponariño | 4 | 215.349 | 0 | 0 | 0,00% | 4 | 215.349 | 10,70% |
| Cortolima | 4 | 323.049 | 2 | 141.486 | 17,62% | 2 | 181.563 | 9,02% |
| CAS | 5 | 160.637 | 2 | 8.636 | 1,08% | 3 | 152.001 | 7,55% |
| CAR | 6 | 223.788 | 5 | 89.840 | 11,19% | 1 | 133.949 | 6,65% |
| Corporinoquía | 5 | 142.837 | 2 | 11.555 | 1,44% | 3 | 131.283 | 6,52% |
| Cormacarena | 3 | 140.277 | 2 | 19.380 | 2,41% | 1 | 120.897 | 6,01% |
| Corpamag | 1 | 89.984 | 0 | 0 | 0,00% | 1 | 89.984 | 4,47% |

Cuadro 17. CARs y áreas de páramo delimitadas y no delimitadas.

| Corporación | Total Complejos | Área Total | Delimitados | Área delimitada | % Área delimitada | Sin delimitar | Área sin delimitar | % Área sin delimitar |
|---------------|-----------------|------------|-------------|-----------------|-------------------|---------------|--------------------|----------------------|
| CAM | 6 | 96.745 | 2 | 14.613 | 1,82% | 4 | 82.132 | 4,08% |
| CVC | 5 | 82.173 | 3 | 10.937 | 1,36% | 2 | 71.236 | 3,54% |
| Corpocesar | 2 | 55.617 | 0 | 0 | 0,00% | 2 | 55.617 | 2,76% |
| Corponor | 4 | 140.529 | 2 | 90.670 | 11,29% | 2 | 49.859 | 2,48% |
| Corpoamazonia | 4 | 57.456 | 2 | 22.625 | 2,82% | 2 | 34.831 | 1,73% |
| Corpoguajira | 2 | 31.450 | 0 | 0 | 0,00% | 2 | 31.450 | 1,56% |
| Área litigio | 1 | 14.668 | 0 | 0 | 0,00% | 1 | 14.668 | 0,73% |
| Codechocó | 4 | 14.972 | 2 | 8.416 | 1,05% | 2 | 6.556 | 0,33% |
| Corantioquia | 4 | 21.324 | 3 | 15.027 | 1,87% | 1 | 6.297 | 0,31% |
| Carder | 3 | 25.345 | 2 | 24.301 | 3,03% | 1 | 1.044 | 0,05% |
| SDA | 1 | 42 | 0 | 0 | 0,00% | 1 | 42 | 0,00% |
| CDMB | 2 | 29.726 | 1 | 29.698 | 3,70% | 1 | 28 | 0,00% |
| CRQ | 3 | 17.332 | 2 | 17.320 | 2,16% | 1 | 12 | 0,00% |
| Cornare | 1 | 3.638 | 1 | 3.638 | 0,45% | 0 | 0 | 0,00% |
| Corpocaldas | 2 | 33.790 | 2 | 33.790 | 4,21% | 0 | 0 | 0,00% |
| Corpochivor | 4 | 16.018 | 4 | 16.018 | 1,99% | 0 | 0 | 0,00% |

Elaboró CGR con base en información remitida por MADS e IIAVH. Unidad de medida: ha.

Bajo esta perspectiva se destacan corporaciones como Corpoboyacá, CRC, Corponariño, Cortolima y CAS, en cuyas jurisdicciones se encuentra el 58,78% del total de superficie sin delimitar, una extensión aproximada de 1,18 millones de hectáreas.

En conclusión, se observa que es mayor el riesgo que un ecosistema de páramo no sea delimitado cuando es mayor el número de CARs con jurisdicción sobre el ecosistema, de la misma manera que este riesgo se incrementa a medida que la autoridad ejerza jurisdicción sobre un mayor número de complejos.

Lo anterior hace que sea más que relevante la coordinación interinstitucional entre los actores participantes, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector del sector y cabeza del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Frente a lo anterior, se estableció un hallazgo administrativo sobre el cumplimiento de las funciones asignadas al MADS, en relación con reglamentar y emitir lineamientos sobre mecanismos para la coordinación interinstitucional para el manejo de ecosistemas comunes a dos o más autoridades ambientales y que están previstos en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993. Ver sección 3.7.

3.5. OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Determinar el grado de avance en el cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia C-035-2016 y las resoluciones de delimitación sobre la prohibición de actividades agropecuarias y de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables (minería, hidrocarburos) en las áreas de páramo delimitadas.

3.5.1. Acciones adelantadas en relación con las actividades agropecuarias

Como resultado del análisis realizado a la información reportada para esta auditoría sobre las acciones para el cumplimiento de las disposiciones en relación con la prohibición de actividades agropecuarias en las áreas de páramo delimitadas, la CGR evidenció lo siguiente:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Frente a las directrices que debe emitir el MADS respecto a los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias, obligación establecida en el inciso 4 del párrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753, el Ministerio reconoce que aún no se dispone de un documento definitivo, pero que ha realizado diversas acciones dirigidas a tal fin, como reuniones con diferentes direcciones del propio Ministerio para evaluar insumos existentes que pudieran servir como base para las directrices.

En consecuencia, a la fecha de este informe, aún no se cuenta con las directrices de que trata el inciso 4 del párrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753 y que faciliten la plena aplicación del artículo que en cada una de las resoluciones de delimitación se refiere a la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias.

Complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín:

Fue delimitado mediante la Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014, la cual, en su artículo 4º, dicta unas directrices tendientes a la protección de este ecosistema frente a las actividades agropecuarias allí presentes y en el mismo sentido lo dispuesto en el inciso 4 del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Las actividades requieren del concurso del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas o vinculadas, las entidades territoriales y las CAR, en coordinación y bajo las directrices del MADS.

Con base en la información remitida a la CGR, aunque se reportan ciertas actividades puntuales por parte de las CARs, no se evidencia un trabajo articulado de acuerdo a las competencias de cada entidad con el fin de lograr la sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias en el área delimitada.

Complejos de páramo delimitados bajo el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015¹⁰:

¹⁰ Tamá, Yariguies, Tota-Bijagual-Mamapacha, Iguaque-Merchán, Guerrero, Rabanal y río Bogotá, Chingaza, Altiplano, Los Picachos, Miraflores, Belmira, Los Nevados, Chilí-Barrangán, Sonsón, Paramillo, Frontino-Urrao, Tatamá, Farallones de Cali.

Las resoluciones de delimitación fueron expedidas en el periodo marzo-noviembre de 2016, luego de la ejecutoria de la Sentencia C-035 de 2016.

De acuerdo con el inciso 4º del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y los actos administrativos de delimitación respectivos, se requiere del concurso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y/o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias, por lo tanto, es necesario un trabajo coordinado de las entidades enunciadas y bajo las directrices que aún no ha emitido el MADS.

En conclusión, frente a las actividades agropecuarias que se desarrollan en las áreas de páramo delimitadas, aunque se reportan ciertas actividades puntuales por parte de las CARs y e MADS, aún no se puede evidenciar un trabajo articulado entre las distintas instituciones de cara a asegurar la sustitución y reconversión de esas actividades.

Lo anterior adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, en catorce (14) de los diecinueve (19) complejos de páramo que se encuentran delimitados se presentan actividades agrícolas y agropecuarias, en una superficie total aproximada de 140.662 ha, que representan el 16,95% del área total delimitada. Ver sección 3.4.4.

3.5.2. Acciones adelantadas en relación con las actividades de minería e hidrocarburos

De acuerdo con la información reportada a la CGR, respecto a la prohibición de las actividades de minería e hidrocarburos en las áreas de páramo delimitadas, prohibición que se desprende de la Sentencia C-035 de 2016, la CGR evidenció, respecto a los complejos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y Miraflores, que no todas las CARs han adelantado las acciones pertinentes y necesarias para acatar lo dispuesto por la Sentencia frente a las actividades de minería e hidrocarburos presentes al interior del área delimitada. Sobre este aspecto se configuraron dos hallazgos con presunta incidencia disciplinaria. Ver sección 3.7.

Por otra parte, respecto de los complejos de páramo que fueron delimitados con posterioridad a la Sentencia C-035 de 2016¹¹, se observa que, aunque hay algunas acciones por parte de las autoridades ambientales cuyas jurisdicciones confluyen en áreas delimitadas, en general no se han adelantado las acciones suficientes, pertinentes y necesarias para acatar la Sentencia C-035 de 2016 sobre la prohibición de actividades de minería e hidrocarburos.

Lo anterior teniendo en cuenta que, de diecinueve (19) complejos de páramo que se encuentran delimitados, en ocho (8) se encuentran títulos y/o actividades de minería e hidrocarburos, en una superficie total de 70.166 ha que representa el 8,74% del área total de páramo delimitada en el país. Correspondería al área total a intervenir en relación con la prohibición de estas actividades, según lo dispone la Sentencia C-035 de 2016 (sección 3.4.5.). En este sentido, se hace necesaria la acción interinstitucional coordinada para el acatamiento de la Sentencia C-035 de 2016 respecto a la prohibición de las actividades de minería e hidrocarburos.

¹¹ Tamá, Yariguíes, Tota-Bijagual-Mamapacha, Iguaque-Merchán, Guerrero, Rabanal y río Bogotá, Chingaza, Altiplano, Los Picachos, Miraflores, Belmira, Los Nevados, Chifí-Barrangán, Sonsón, Paramillo, Frontino-Urao, Tatamá, Farallones de Cali.

3.6. FINANCIAMIENTO DEL PROCESO DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS

3.6.1. En la fase de delimitación

De acuerdo con la información reportada por las entidades a la CGR, en el periodo 2012-2016 el MADS ha invertido un total aproximado de \$809 de pasos millones en actividades dirigidas hacia sus responsabilidades frente a la delimitación de páramos.

De parte del IIAvH, se reportó para el periodo 2012-2016 una ejecución total global aproximada de \$49.252 millones en actividades relacionadas con la delimitación de páramos de su ámbito de acción y con fuente en diversos convenios con el MADS y el Convenio 05 de 2013 con el Fondo de Adaptación.

Por su parte, durante el periodo 2013-2016 las CARs han realizado inversiones por un valor total aproximado de \$6.567 millones en el proceso de delimitación, de los cuales \$3.553 millones (54,11%) se han destinado a actividades para la elaboración de los ETESA.

En suma se tiene que, a la fecha de elaboración de este informe, la institucionalidad pública estatal ha destinado un total de \$56.628 millones de pesos para la fase de delimitación, de los cuales el mayor impulso se obtuvo gracias a los recursos obtenidos del Fondo de Adaptación.

Sin embargo, llama la atención que, aunque con el Convenio 05 de 2013¹² se priorizaron veintinueve (21) complejos para la elaboración de los insumos técnicos para la delimitación, solamente diez (10) han sido delimitados por el MADS, quedando once (11) complejos que aún no cuentan con resolución de delimitación, comprenden una superficie de 1.523.539 ha, es decir, el 75,68% del total de la superficie sin delimitar, y que ocho (8) de ellos se encuentran entre los diez más grandes complejos sin delimitar, con superficies superiores a las 100 mil ha (ver sección 3.4.2. de este documento).

3.6.2. En la fase de conservación

Frente a la fase de conservación de los páramos delimitados, de las veinte (20) corporaciones con jurisdicción en áreas delimitadas, sólo ocho (8) han asignado recursos para programas de reconversión y sustitución de cultivos agropecuarios¹³. Los recursos ascienden a un total aproximado total de \$5.304 millones y, de acuerdo con sus jurisdicciones, únicamente uno de los diecinueve (19) complejos de páramo delimitados tendría recursos para programas de reconversión y sustitución de cultivos agropecuarios por parte de todas las CARs con jurisdicción sobre el área.

De otra parte, para las actividades de zonificación y determinación del régimen de usos en los páramos delimitados, únicamente ocho (8) corporaciones han asignado recursos por un total global aproximado de \$2.567 millones para los próximos tres años¹⁴. De acuerdo con sus jurisdicciones, únicamente dos (2) de los diecinueve (19) complejos delimitados tendrían recursos para las actividades de zonificación y determinación del régimen de usos.

¹² Celebrado entre el IIAvH y el Fondo de Adaptación.

¹³ CDMB, CRQ, CARDER, CORTOLIMA, CORANTIOQUIA, CORPOCHIVOR, CORPOCALDAS, CORPOGUAVIO.

¹⁴ CODECHOCO, CORANTIOQUIA, CORPOAMAZONIA, CORPOCHIVOR, CORPOCALDAS, CORPOGUAVIO, CORNARE y CORPOBOYACA.

3.7. HALLAZGOS VALIDADOS

Como resultado del trabajo de auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría luego de ser comunicadas a las entidades y analizadas sus respuestas a las mismas.

Las respuestas de las entidades y el análisis realizado por la CGR se encuentran en el anexo al final de este documento.

3.7.1. HALLAZGO 1. Cumplimiento de las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006 - Presunta incidencia disciplinaria

FUENTE DE CRITERIO:

LEY 99 DE 1993:

ARTÍCULO 1.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

[...]

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

[...]

RESOLUCIÓN NÚMERO 769 DEL 5 DE AGOSTO DE 2002¹⁵:

[...]

ART. 3º—ESTUDIO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS PÁRAMOS. *Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible y los grandes centros urbanos deberán elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, con base en los lineamientos que para el efecto señale el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn y con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt" y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", IGAC.*

Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los páramos se expedirán en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.

Las autoridades ambientales que a la fecha de la presente resolución hayan adelantado estudios sobre el estado actual de los páramos en su jurisdicción, deberán complementarlos o actualizarlos considerando los términos de referencia en cuestión.

¹⁵ Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.



El estudio sobre el estado actual de los páramos ubicados en las áreas del sistema de parques nacionales naturales será realizado por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, Uaesppn, con la participación de las autoridades ambientales de la región y las comunidades asentadas en el respectivo páramo.

PAR. 1º— El estudio sobre el estado actual de los páramos, como mínimo consiste en: ubicación geográfica; [...]

PAR. 2º— Una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración.¹⁶

(Nota: Modificado el inciso 2º del presente artículo por la Resolución 140 de 2003 artículo 1º del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

[...]

ART. 4º—PLAN DE MANEJO AMBIENTAL. Las autoridades ambientales deberán elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, con la participación de las comunidades tradicionalmente asentadas en estos ecosistemas, que conforme al estudio sobre su estado actual estén ubicados dentro de su jurisdicción.

El plan de manejo, entendido como el instrumento de planificación con el cual se establece el accionar en los páramos, deberá contener como mínimo:

1. El estudio sobre estado actual de los páramos de que trata el artículo 3º de esta resolución [...]

Las autoridades ambientales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente resolución hayan formulado o estén implementando planes de manejo en páramos, deberán actualizarlos con base en los términos de referencia que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

[...]

ART. 7º—PLAZOS. El estudio sobre el estado actual de los páramos deberá ser efectuado en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia enunciados en el artículo 3º de la presente resolución.

El plan de manejo de los páramos deberá ser formulado dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del estudio sobre el estado actual de los páramos y así mismo dar inicio a su implementación.¹⁷

PAR. 1º—Los plazos previstos en el presente artículo podrán ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio del Medio Ambiente, con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen.

Por medio de la Resolución 140 de 2003, se modifica el inciso 2 del artículo 3 de la anterior Resolución, ampliando el plazo en cuatro meses, para expedir los términos de la referencia, por parte del Ministerio de Ambiente, así:

¹⁶ Subrayas y negritas fuera de texto.

¹⁷ Subrayas y negritas fuera de texto.

ART. 1º—*El inciso segundo del artículo 3º de la Resolución 769 de 2002, quedará así: “Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los páramos se expedirán en el término de diez (10) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.*

Posteriormente, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expide la Resolución 839 del 1 de agosto de 2003, mediante la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos; y nuevamente recalca:

Artículo 8º. Términos. Conforme lo ordena el artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002, las autoridades ambientales elaborarán el Estudio del Estado Actual de los Páramos (EEAP) del área de su jurisdicción dentro del término de un año (1) contado a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) deberán formularse dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del mencionado estudio.

El plazo previsto en el presente artículo podrá ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen, en cumplimiento de lo ordenado por el parágrafo del artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002.

De otro lado y respecto a la aprobación de los estudios y el plan de manejo se plasmó:

[...]

Artículo 10. Modificado por el art. 1 de la Resolución del Min. Ambiente 1128 de 2006. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Una vez las autoridades ambientales culminen la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP), con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, deberán remitirlo ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Dirección de Ecosistemas, para su revisión y aprobación.

El mismo procedimiento se seguirá una vez culmine el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Surtido dicho trámite, el Plan de Manejo Ambiental será adoptado por las autoridades ambientales para su respectiva implementación.

*En cada uno de los casos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dispondrá del término de un (1) mes para la revisión y aprobación del EEAP y del PMA.*¹⁸

Finalmente, mediante la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006 se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 entre otros aspectos y dispuso:

[...]

Artículo 1º. El artículo 10 de la Resolución 839 de 2003, quedará así:

¹⁸ Subrayas y negritas fuera de texto.

"Artículo 10. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP, y del Plan de Manejo Ambiental, PMA. El Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP elaborado con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente. El Plan de Manejo Ambiental, PMA, que se formule a partir de los resultados del EEAP, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente."¹⁹

Parágrafo 1°. En el caso de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Nacionales Naturales, UAESPNN, el EEAP y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la Dirección General de la Unidad.

Parágrafo 2°. Cuando un páramo comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Estudio sobre el Estado Actual del Páramo y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la respectiva comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002".

[...]

CRITERIO

Con la expedición de la Resolución 769 de 2002, el Ministerio de Medio Ambiente dicta disposiciones destinadas a contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos; para tal efecto atribuye la obligación a las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible y los grandes centros urbanos de elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de cada una de sus jurisdicciones, con base en los lineamientos que para el efecto señalara este Ministerio; así mismo impone a las autoridades ambientales el deber de elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos.

HECHOS

Para la realización de los EEAP y PMA, El Ministerio del Medio Ambiente fija unos términos de un año y dos años respetivamente para llevar acabo las anteriores obligaciones, dicho termino iniciaba a contabilizarse a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia por parte del Ministerio, los cuales fueron expedidos mediante Resolución 839 de 2003 la cual fue publicada en el Diario oficial el 4 de agosto de 2003.

Por otra parte, y de acuerdo al parágrafo 2 del Art 3 de la Resolución 769 de 2002, dispone el Ministerio que, una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración.

Respecto a la revisión y aprobación de los EEAP y PMA, inicialmente posaba dicha obligación en el Ministerio de Medio Ambiente; pero posteriormente y mediante la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006, se traslada dicha función al Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.

Se evidencia dentro del desarrollo de la presente Auditoria que, dentro de los términos y plazos establecidos en la normatividad anteriormente mencionada, las corporaciones autónomas

¹⁹ Subrayas y negritas fuera de texto.

regionales o de desarrollo sostenible, no elaboraron los estudios sobre el estado actual de los páramos de cada una de sus jurisdicciones y los respectivos planes de manejo ambiental; insumos necesarios para proceder a la declaración de las zonas de páramo.

CAUSA

No aplicación de lo dispuesto en las resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006 proferidas por el Ministerio de Medio Ambiente.

EFEECTO

Con el incumplimiento de las Resoluciones anteriormente mencionadas, no se está llevando a cabo la protección especial de que deben gozar las zonas de páramo, ni contribuyendo a la conservación y sostenibilidad de dichos sistemas, poniendo en riesgo los ecosistemas de páramo no delimitados, frente a las actividades de Minería, Hidrocarburos y Agropecuarias que puedan afectar estos complejos.

Respecto de los complejos de páramo delimitados, se presenta el riesgo de no contar con un instrumento de planificación que permita el accionar en los complejos de páramos, conlleva a que se posea el acto jurídico de delimitación, sin contar con el elemento técnico de protección y conservación.

La anterior observación se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para 24 corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que tienen jurisdicción en zonas de complejos de páramos. Se desvirtuó para CORNARE.

3.7.2. HALLAZGO 2. Cumplimiento funciones del MADS- Presunta incidencia disciplinaria

FUENTE DE CRITERIO:

LEY 99 DE 1993:

ARTÍCULO 1.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

[...]

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

[...]

ARTÍCULO 5.- Funciones del Ministerio. Corresponde al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE:

[...]

4. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -SINA-;

[...]

14. 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 ambientales de las actividades económicas;

[...]

16. Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar [...]²⁰

RESOLUCIÓN NÚMERO 769 DEL 5 DE AGOSTO DE 2002²¹:

[...]

ART. 3º—ESTUDIO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS PÁRAMOS. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible y los grandes centros urbanos deberán elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, con base en los lineamientos que para el efecto señale el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn y con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales,

²⁰ Subrayas y negritas fuera de texto.

²¹ Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.

Ideam, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt" y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", IGAC.

Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los páramos se expedirán en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.

Las autoridades ambientales que a la fecha de la presente resolución hayan adelantado estudios sobre el estado actual de los páramos en su jurisdicción, deberán complementarlos o actualizarlos considerando los términos de referencia en cuestión.

El estudio sobre el estado actual de los páramos ubicados en las áreas del sistema de parques nacionales naturales será realizado por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente (UAESPNN), con la participación de las autoridades ambientales de la región y las comunidades asentadas en el respectivo páramo.

PAR. 1º—El estudio sobre el estado actual de los páramos, como mínimo consiste en: ubicación geográfica; [...]

PAR. 2º—Una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración.

(Nota: Modificado el inciso 2º del presente artículo por la Resolución 140 de 2003 artículo 1º del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

ART. 4º—PLAN DE MANEJO AMBIENTAL. Las autoridades ambientales deberán elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, con la participación de las comunidades tradicionalmente asentadas en estos ecosistemas, que conforme al estudio sobre su estado actual estén ubicados dentro de su jurisdicción.

El plan de manejo, entendido como el instrumento de planificación con el cual se establece el accionar en los páramos, deberá contener como mínimo:

1. El estudio sobre estado actual de los páramos de que trata el artículo 3º de esta resolución [...]

Las autoridades ambientales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente resolución hayan formulado o estén implementando planes de manejo en páramos, deberán actualizarlos con base en los términos de referencia que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

[...]

ART. 7º—PLAZOS. El estudio sobre el estado actual de los páramos deberá ser efectuado en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia enunciados en el artículo 3º de la presente resolución.

El plan de manejo de los páramos deberá ser formulado dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del estudio sobre el estado actual de los páramos y así mismo dar inicio a su implementación.

PAR. 1º—Los plazos previstos en el presente artículo podrán ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio del Medio Ambiente, con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen.

Por medio de la Resolución 140 de 2003, se modifica el inciso 2 del artículo 3 de la anterior Resolución, ampliando el plazo en cuatro meses, para expedir los términos de la referencia, por parte del Ministerio de Ambiente, así:

ART. 1º—El inciso segundo del artículo 3º de la Resolución 769 de 2002, quedará así: “Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los páramos se expedirán en el término de diez (10) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.

Posteriormente el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expide la Resolución 839 del 1 de agosto de 2003, mediante la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos; y nuevamente recalca:

Artículo 8º. Términos. Conforme lo ordena el artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002, las autoridades ambientales elaborarán el Estudio del Estado Actual de los Páramos (EEAP) del área de su jurisdicción dentro del término de un año (1) contado a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) deberán formularse dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del mencionado estudio.

El plazo previsto en el presente artículo podrá ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen, en cumplimiento de lo ordenado por el parágrafo del artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002.

De otro lado y respecto a la aprobación de los estudios y el plan de manejo se plasmó:

[...]

Artículo 10. Modificado por el art. 1 de la Resolución del Min. Ambiente 1128 de 2006. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Una vez las autoridades ambientales culminen la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP), con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, deberán remitirlo ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Dirección de Ecosistemas, para su revisión y aprobación.¹

aprobación.¹

El mismo procedimiento se seguirá una vez culmine el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Surtido dicho trámite, el Plan de Manejo Ambiental será adoptado por las autoridades ambientales para su respectiva implementación.

¹ Subrayas y negritas fuera de texto.

En cada uno de los casos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dispondrá del término de un (1) mes para la revisión y aprobación del EEAP y del PMA.

[...]

Finalmente, mediante la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006 se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 entre otros aspectos y dispuso:

[...]

Artículo 1°. El artículo 10 de la Resolución 839 de 2003, quedará así:

[...]

Artículo 10. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP, y del Plan de Manejo Ambiental, PMA. El Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP elaborado con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente. El Plan de Manejo Ambiental, PMA, que se formule a partir de los resultados del EEAP, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.

Parágrafo 1°. En el caso de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Nacionales Naturales, UAESPNN, el EEAP y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la Dirección General de la Unidad.

Parágrafo 2°. Cuando un páramo comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Estudio sobre el Estado Actual del Páramo y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la respectiva comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002.

[...]

CRITERIO

Si bien es cierto en primera medida las funciones de revisión y aprobación de los EEAP y PMA, en virtud a la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006, reposaban en los Consejos o Juntas Directivas de las respectivas autoridades ambientales competentes en cada una de sus jurisdicciones, el Ministerio de Ambiente tiene dentro de sus funciones, dirigir, coordinar y regular actividades tendientes a prevenir y controlar el deterioro del medio ambiente, así mismo la de ejercer discrecional y selectivamente, control preventivo actual sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales con la finalidad de prevenir los efectos de deterioro del medio ambiente con ocasión de la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo.

HECHOS

Con la expedición de la Resolución 769 de 2002, el Ministerio de Medio Ambiente dicta disposiciones destinadas a contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos; para tal efecto atribuye la obligación a las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible y los grandes centros urbanos de elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de cada una de sus jurisdicciones, con base en los lineamientos que para el efecto señalara este Ministerio; así mismo impone a las autoridades ambientales el deber de elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos.

Para la realización de los EEAP y PMA, El ministerio fija unos términos de un año y dos años respetivamente para llevar acabo las anteriores obligaciones, dicho termino iniciaba a contabilizarse a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia por parte del Ministerio, los cuales fueron expedidos mediante Resolución 839 de 2003 la cual fue publicada en el diario oficial el 4 de agosto de 2003.

Por otra parte, y de acuerdo al párrafo 2 del Art 3 de la Resolución 769 de 2002, dispone el Ministerio que, una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración.

Respecto a la revisión y aprobación de los EEAP y PMA, inicialmente posaba dicha obligación en el Ministerio de Medio Ambiente; pero posteriormente y mediante la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006, se traslada dicha función al Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.

Se evidencia dentro del desarrollo de la presente Auditoría que, aunque las funciones de revisión y aprobación de los EEAP y PMA inicialmente las asumió el MADS, posteriormente y en virtud a la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006, dicha función se le trasladó a los Consejos o Juntas Directivas de las respectivas autoridades ambientales competentes en cada una de sus jurisdicciones, el Ministerio de Ambiente y a pesar de contar con atribuciones que conducen a dirigir, coordinar y regular actividades tendientes a prevenir y controlar el deterioro del medio ambiente, no ejerció dichas facultades con el fin de contribuir a la conservación y sostenibilidad de dichos sistemas de páramo.

De la misma manera se observa que pese a que las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006, expedidas por este Ministerio, tendientes a contribuir con la protección, conservación y sostenibilidad del sistema de páramos, determinaron unos plazos para la elaboración de estudios del estado actual de los páramos y planes de manejo ambiental, los primeros no han sido realizados de manera oportuna, y los frente a los segundos el Ministerio ha sido permisivo a su incumplimiento, toda vez que a la fecha no se cuenta con dicho instrumento, exceptuando los páramos delimitados de Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y aquellos que se encuentran en jurisdicción de parques naturales, tales como, Farallones de Cali, Paramillo, Tatamá, que tienen traslape total en zona de parques nacionales.

CAUSA

No aplicación de los dispuesto en las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006, proferidas por el Ministerio de Medio Ambiente.

EFEECTO

Con el incumplimiento de las Resoluciones anteriormente mencionadas, no se está llevando a cabo la protección especial de que deben gozar las zonas de páramo en su conservación y sostenibilidad.

Se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para el MADS.

3.7.3. HALLAZGO 3. Actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en el páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín - Presunta incidencia disciplinaria

FUENTE DE CRITERIO

LEY 99 DE 1993:

ARTÍCULO 1.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

[...]

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

[...]

RESOLUCIÓN 2090 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2004¹:

[...]

ARTÍCULO 1. DELIMITACION. Delimitar el Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, que se encuentra localizado en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR), de conformidad con los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por las mencionadas corporaciones y los aportes del Instituto de Investigaciones Científicas Alexander Von Humboldt, el cual está constituido por una extensión de 98.994 hectáreas aproximadamente. El área delimitada como paramo está representada cartográficamente en el mapa anexo a la presente resolución, denominada como "Área de Paramo Jurisdicciones-Santurban-Berlín".

PARAGRAFO 1. El mapa anexo hace parte integral de la presente resolución y refleja la materialización cartográfica de la delimitación del mencionado paramo y las áreas funcionalmente vinculadas al mismo. La información cartográfica utilizada para el proceso de delimitación se base en la cartografía oficial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC a escala 1:25.000 del 2014, y el sistema de coordenadas Magna Sirgas origen Bogotá.

PARAGRAFO 2. La cartografía oficial del mapa anexo se adopta en formato shape.file y se encontrara disponible para consulta en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

[...]

ARTÍCULO 5. DIRECTRICES ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES MINERAS. A partir del 9 de febrero de 2010 está prohibido por la ley celebrar contratos de concesión mineros, otorgar nuevos títulos mineros en el ecosistema de paramo o expedir nuevas licencias ambientales que autoricen el desarrollo de actividades mineras en estos ecosistemas.

Las actividades mineras que cuenten con contratos de concesión o títulos mineros, así como licencia ambiental o el instrumento de control y manejo ambiental equivalente,

¹ Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, y se adoptan otras determinaciones.

otorgados debidamente antes del 9 de febrero de 2010, que se encuentren ubicadas al interior del área identificada en el mapa anexo como "Área de Paramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín", podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga, sujetas a un estricto control por parte de la autoridad minera y ambiental, así como de las entidades territoriales, y aplicando además las siguientes directrices:

a. Las licencias ambientales o el instrumento de control y manejo ambiental equivalente existentes podrán ser sujetas a revisión y ajuste, si a criterio técnicamente motivado de la autoridad ambiental respectiva, las medidas de manejo ambiental debieran hacerse más estrictas, con el fin de garantizar la protección y conservación del ecosistema de paramo y el flujo de sus servicios eco sistémicos.

b. Antes de la terminación del contrato de concesión minera, el concesionario deberá garantizar la ejecución de las obras y la puesta en práctica de todas las medidas ambientales necesarias para corregir cualquier daño o riesgo ambiental presente para el momento del cierre de los frentes de trabajo.

PARAGRAFO. - Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán avanzar en la definición de lineamientos más detallados, en el marco de la zonificación y determinación del régimen de usos, así como en los instrumentos de control y manejo ambiental que correspondan.

[...]

ARTÍCULO 9. AREAS DE PROTECCION Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL MEDIO AMBIENTE. Las zonas identificadas como "Áreas para la restauración del ecosistema de paramo" y las "Áreas destinadas para la agricultura sostenible" en el mapa anexo, localizadas en los municipios con tradición agropecuaria como Abrego, Arboledas, Bochalema, Bucarasica, Cachira, Cacota, Chinacota, Chitaga, Cucutilla, Gramalote, La Esperanza, Labateca, Lourdes, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Silos, Toledo, Villacaro, Charta, El Playón, Matanza, Piedecuesta, Tona, Santa Barbara y Guaca, son áreas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente, funcionalmente vinculadas con el "Área de Paramo Jurisdicciones - Santurban - Berlín" delimitada en el artículo primero del presente acto administrativo.

En dichas zonas no se podrán celebrar contratos de concesión minera u otorgar títulos mineros o licencias ambientales que autoricen el desarrollo de actividades mineras, de conformidad con 10 dispuesto por el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. Lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros que cuenten con licencia ambiental o instrumento de control y manejo ambiental otorgado debidamente antes del 9 de febrero de 2010.

[...]

Ley 1753 de 2015:

[...]

ARTÍCULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

PARÁGRAFO PRIMERO. Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de 1a entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.

Que mediante fallo C-035-2016¹, en el que, entre otras decisiones, se declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, se prohíbe la realización de actividades de explotación de recursos no renovables así:

175. Para la Corte, la respuesta al anterior interrogante debe responderse negativamente. El sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resultan desproporcionados frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de

¹ Referencia: expediente D-10864. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

recursos no renovables. Tratándose de un ecosistema tan vulnerable, frágil y poco adaptable como el de los páramos, su afectación tiende a ser de más largo plazo, cuando no permanente.

HECHOS

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014, delimitó el páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, donde resolvió, que actividades mineras que cuenten con contratos de concesión o títulos mineros, así como licencia ambiental o el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, otorgados debidamente antes del 9 de febrero de 2010, que se encuentren ubicadas al interior del área identificada en el mapa anexo como "Área de Paramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín", podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga, sujetas a un estricto control por parte de la autoridad minera y ambiental, así como de las entidades territoriales, y aplicando además las siguientes directrices [...]

En el desarrollo de la auditoría, la CGR solicitó información a CORPONOR, respecto a las acciones que han venido adelantando por parte de esta Corporación, en relación con el cumplimiento de la sentencia C-035 de 2016, sobre la inexecuibilidad de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, a lo que se respondió que:

CORPONOR, se reunió con la Agencia Minera y se cruzaron las informaciones de las partes para iniciar coordinadamente las gestiones al respecto. La situación a nivel de actividad minera, con licencia de explotación, se relaciona en el siguiente cuadro [...]

Donde se relacionan cuatro (4) resoluciones de explotaciones mineras, y no se evidencia acciones tendientes a acatar el mencionado fallo proferido por la Corte Constitucional. De lo anterior se concluye que CORPONOR no tomó acciones efectivas¹ para acatar la decisión proferida por la Corte Constitucional encaminada a excluir del ordenamiento jurídico, la posibilidad de explotación de recursos naturales no renovables en zonas de protección especial.

CAUSA

Esta situación se origina en la falta de acciones administrativas tendientes al acatamiento de las decisiones proferidas en la Sentencia C-035 de 2016, relativas a la prohibición de actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en las áreas de páramo.

EFFECTO

Esta situación conlleva a la vulneración de las disposiciones normativas sobre la protección de los ecosistemas de páramos que se han expedido y con ello la no protección de los páramos delimitados, para el caso particular el páramo de Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

Se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para CORPONOR.

¹ La CGR hace esta afirmación teniendo en cuenta que la CDMB, en cumplimiento de la misma decisión, modificó los instrumentos ambientales en su jurisdicción, incluyendo el complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

3.7.4. HALLAZGO 4. Actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en el páramo de MIRAFLORES - Presunta incidencia disciplinaria

FUENTE DE CRITERIO

La Ley 99 de 1999 establece:

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

[...]

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial [...]

En materia de páramos la Ley 1753 de 2015 estipula lo siguiente:

ARTÍCULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos [...]

Ahora bien, por medio de Sentencia C-035-2016¹ donde entre otras decisiones se declaró exequible el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 e inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 prohibiendo la realización de actividades de explotación de recursos no renovables, en los siguientes términos:

174. Ahora bien, la pregunta que debe resolver la Corte es si resulta razonable permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en áreas de especial protección constitucional, cuando existe una situación de "déficit de protección" jurídica, y la disposición que permite dichas actividades no ofrece una garantía real de protección.

175. Para la Corte, la respuesta al anterior interrogante debe responderse negativamente. El sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resultan desproporcionados frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables. Tratándose de un ecosistema tan vulnerable, frágil y poco adaptable como el de los páramos, su afectación tiende a ser de más largo plazo, cuando no permanente [...]

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió la Resolución 491 del 22 de marzo de 2016, "por medio de la cual se delimita el Páramo Miraflores y se adoptan otras determinaciones". Respecto a la prohibición de actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables que se estableció en la Sentencia C-035 de 2016, en su artículo 2 dispuso:

¹ Referencia: expediente D-10864. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

ARTÍCULO 2. PROHIBICION DE ACTIVIDADES DE EXPLORACION Y/O EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y en observancia de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016 al interior del área de paramo delimitado en el precitado artículo está prohibido la exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables así como la construcción de refinería de hidrocarburos, para lo cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en el páramo y en ámbito de sus competencias deberán:

- 1. Realizar las acciones, a que haya lugar, con el fin de impedir la continuación de tales actividades.*
- 2. Ordenar o imponer, según sea el caso, la ejecución de actividades de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas que se localicen al interior del ecosistema de paramo delimitado en el presente acto administrativo.*
- 3. Garantizar que las acciones de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas no pongan en peligro el flujo de los servicios ecosistémicos que presta ecosistema de paramo delimitado en el presente acto administrativo.*

HECHOS

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 491 del 22 de marzo de 2016, delimitó el páramo de Miraflores y en su considerando indicó que dentro del área de delimitación hay un contrato suscrito entre la ANH y la empresa *Emerald Energy PLC Sucursal Colombia* de explotación de hidrocarburos, la cual se traslapa con un 12% del área total de páramo que equivalente a 2.320 ha., en relación con el bloque VSM-32 ubicado en los municipios de Garzón (Huila), El Paujil y Florencia en el Departamento de Caquetá en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA) y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM).

En el desarrollo de la auditoría, la CGR solicitó información¹ a Corpoamazonía, CAM y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) respecto de las acciones emprendidas con ocasión de la Sentencia C-035 de 2016 y la Resolución 491 de 2016. Una vez analizada las repuestas emitidas por la entidades, se observa que no se han iniciado acciones tendientes a dar cumplimiento al artículo 2 de la Resolución 491 de 2016 en el área delimitada para el Páramo de Miraflores con el fin de impedir las actividades prohibidas en este ecosistema.

CAUSA

Esta situación se origina en la falta de acciones administrativas tendientes al acatamiento de las decisiones proferidas en la Sentencia C-035 de 2016, relativas a la prohibición de actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en las áreas de páramo.

EFECTO

¹ Solicitudes: ANLA 2016EE0135887 , CORPOAMAZONIA 2016EE0136070 Y CAM 2016EE0136060.

Esta situación conlleva a la vulneración de las disposiciones normativas sobre la protección de los ecosistemas de páramos que se han expedido y con ello la no protección de los páramos delimitados, para el caso particular el páramo de Miraflores.

Se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para ANLA, CORPOAMAZONIA y CAM.

3.7.5. HALLAZGO 5. Comisiones conjuntas en relación con ecosistemas de páramo

FUENTE DE CRITERIO

Como parte de las funciones asignadas a los ministerios en la Ley 489 de 1998, se encuentran:

Artículo 59º.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

[...]

3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

[...]

7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

Específicamente, en relación con los ecosistemas de páramo, la Ley 99 de 1993 dispuso:

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

[...]

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

Posteriormente, con la Resolución 769 de 2002¹ se definió el páramo como:

ART. 2º— Definiciones. Para los efectos de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones:

Páramo: Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y pueden haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas.

Por otra parte, el Decreto 1076 de 2015² define las zonas de páramos como ecosistemas estratégicos así:

ARTÍCULO 2.2.2.1.3.8. Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales

¹ Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.

Desde el punto de vista del manejo de ecosistemas comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales, el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 establece los siguientes mecanismos:

Artículo 33°.- Creación y Transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales.

[...]

Parágrafo 3°.- Del Manejo de Ecosistemas Comunes por varias Corporaciones Autónomas Regionales. En los casos en que dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas.

Cuando dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan a su cargo la gestión de ecosistemas comunes, su administración deberá efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio del Medio Ambiente [...]

Además, el Artículo 6 definió la cláusula general de competencia así:

Artículo 6°.- Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.

CRITERIO

Las normas citadas establecen mecanismos para el manejo de ecosistemas y cuencas hidrográficas que confluyen en las jurisdicciones de dos o más autoridades ambientales; dichos mecanismos están sujetos a la reglamentación que emita el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se establece la definición de páramo y su importancia estratégica que requiere protección especial.

HECHOS

Aunque el Ministerio del Medio Ambiente expidió el Decreto 1640 de 2002 que incluye reglamentación sobre las comisiones conjuntas³ de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la

³ CAPÍTULO IV. De las Comisiones Conjuntas.

Artículo 43. Del Objeto. Las comisiones Conjuntas de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, tienen por objeto, concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Ley 99 de 1993, la norma se expidió específicamente para el manejo de “cuencas hidrográficas” comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales. Sin embargo, la cuenca hidrográfica, es una categoría distinta respecto al concepto de “páramo”, teniendo en cuenta la definición del Decreto 1076 de 2015⁴:

ARTÍCULO 2.2.3.1.1.3. Definiciones.

[...]

Cuenca hidrográfica. Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

Además, para la legislación colombiana, el páramo aparece como una de las “áreas de especial importancia ecológica” objeto de protección especial.

A partir de lo anterior, la CGR observa que el MADS aún no ha reglamentado los mecanismos dispuestos en el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99, específicamente en relación con los ecosistemas de páramo, ya que:

1. No ha emitido la reglamentación sobre las comisiones conjuntas para concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental de las áreas de páramo.
2. No ha reglamentado los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de las áreas de páramo en que confluyen jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales y el sistema de parques nacionales o reservas.
3. No ha trazado lineamientos sobre los convenios para la gestión de ecosistemas de páramo comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales.

CAUSA

La anterior situación se ocasiona en debilidades en la revisión y actualización de las normativas reglamentarias a cargo del MADS en materia de los instrumentos para concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental de las áreas de páramo comunes a varias autoridades ambientales.

EFFECTO

La condición presentada afecta la coordinación interadministrativa que se requiere para el manejo de las áreas de páramo que confluyen en: 1) la jurisdicción de dos o más corporaciones autónomas regionales, y 2) las jurisdicciones de las corporaciones y el sistema de parques nacionales, 3.) Moras en la delimitación de paramos donde confluyen varias autoridades ambientales. Se confirma como hallazgo administrativo para traslado al MADS.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4. ANEXO 1

RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LA CGR

| OBSERVACION No. 1. | OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|---|--|--------------------------|
| <p>CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES 769 DE 2002, 839 DE 2003 Y 1128 DE 2006 FUENTE DE CRITERIO: LEY 99 DE 1993</p> <p>ARTICULO 1.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:</p> <p>“... 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. ...”</p> <p>RESOLUCIÓN NÚMERO 769 DEL 5 DE AGOSTO DE 2002 del MADS “Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.”</p> <p>ART. 3º.—ESTUDIO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS PÁRAMOS. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible y los grandes centros urbanos deberán elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, con base en los lineamientos que para el efecto señala el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn y con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt” y el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, IGAC.</p> <p><u>Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los páramos se expedirán en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.</u></p> <p>Las autoridades ambientales que a la fecha de la presente resolución hayan adelantado estudios sobre el estado actual de los páramos en su jurisdicción, deberán complementarlos o actualizarlos considerando los términos de referencia en cuestión.</p> <p>El estudio sobre el estado actual de los páramos ubicados en las áreas del sistema de parques nacionales naturales será realizado por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, Uaesppn, con la participación de las autoridades ambientales de la región y las comunidades asentadas en el respectivo páramo.</p> <p>PAR. 1º.—El estudio sobre el estado actual de los páramos, como mínimo consista en: ubicación geográfica:</p> <p>PAR. 2º.—Una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o</p> | <p>RESPUESTA ENTIDAD</p> <p>La CRQ, mediante correo electrónico honell2011@hotmail.com, es remitido por vía WETRANSFER del 19 de diciembre de 2016, con 6 anexos y un documento en Word de respuesta. Dentro de sus argumentos informan que se ha realizado gestiones como el esta y plan de manejo del páramo del Municipio de Piloa Quindío, adicionalmente se han realizado acuerdo de planes de manejo integral de páramos. En el periodo reciente en los años 2002 y 2015 la CRQ ha realizado el proceso de delimitación de los páramos en su jurisdicción.</p> | <p>ANÁLISIS DE LA RESPUESTA</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por la CRQ, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, pero no da respuesta puntual frente a la observación comunicada y brindar los motivos o razones por la cuales no elaboraron los estudios sobre el estado actual de los páramos de cada una de sus jurisdicciones y los respectivos planes de manejo ambiental; insumos necesarios para proceder a la declaración de las zonas de páramo por parte del MADS, esto dentro de los términos y plazos establecidos en la normatividad adoptada como criterio.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la CRQ.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por Corpouraba, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, tales como la elaboración de los EEAP y PMA, en el año 2010, evidenciándose que dichos insumos no fueron realizados en los términos previstos en las Resoluciones 769/2002, Resolución 839 de 2003 y Resolución 1128 del 15 de junio de 2006.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a Corpouraba.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por la CAM, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, tales como elaboración de líneas bases y cartografía, evidenciándose que dichos insumos no fueron realizados en el término estipulado, y la delimitación de los páramos de su jurisdicción solo fue realizada hasta el año 2016.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la CAM.</p> | |



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|---|--|---|
| <p><u>Figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración.</u> Subrayas fuera de texto</p> <p>(Nota: Modificado el inciso 2° del presente artículo por la Resolución 140 de 2003 artículo 1° del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).</p> <p>ART. 4°—PLAN DE MANEJO AMBIENTAL. Las autoridades ambientales deberán elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, con la participación de las comunidades tradicionalmente asentadas en estos ecosistemas, que conforme al estudio sobre su estado actual estén ubicados dentro de su jurisdicción.</p> <p>El plan de manejo, entendido como el instrumento de planificación con el cual se establece el accionar en los páramos, deberá contener como mínimo:</p> <p>1. El estudio sobre estado actual de los páramos de que trata el artículo 3° de esta resolución...</p> <p>Las autoridades ambientales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente resolución hayan formulado o estén implementando planes de manejo en páramos, deberán actualizarlos con base en los términos de referencia que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>ART. 7°—PLAZOS. El estudio sobre el estado actual de los páramos deberá ser efectuado en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia enunciados en el artículo 3° de la presente resolución.</p> <p><u>El plan de manejo de los páramos deberá ser formulado dentro de los dos (2) años siguientes, a la culminación del estudio, sobre el estado actual de los páramos y así mismo dar inicio a su implementación.</u> Subrayas fuera de texto</p> <p>PAR. 1°—Los plazos previstos en el presente artículo podrán ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio del Medio Ambiente, con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen.</p> <p>Por medio de la Resolución 140 de 2003, se modifica el inciso 2 del artículo 3 de la anterior Resolución, ampliando el plazo en cuatro meses, para expedir los términos de la referencia, por parte del Ministerio de Ambiente, así:</p> <p>ART. 1°—El inciso segundo del artículo 3° de la Resolución 769 de 2002, quedará así: "Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los páramos se expedirán en el término de diez (10) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.</p> | <p>La CAS, mediante correo electrónico del 19 de diciembre de 2016, informa que mediante convenios celebrados en el año 2013 para la elaboración de Ejesas, donde se han entregado productos como insumo para el proceso de delimitación en el año 2015.</p> <p>La CARDER, mediante correo electrónico del 19 de diciembre de 2016, manifiesta que se encuentran en su jurisdicción los páramos los Nevados y Taramá, que en el año 2013, se inicia un proceso de redelimitación que finaliza en el año 2015.</p> <p>La CDMB, mediante correo electrónico del 19 de diciembre de 2016, manifiesta que en asocio con el MADS y Corporaciones en donde se comparten ecosistemas se ha trabajado diligentemente con diferentes instrumentos. Así mismo, se han realizado diferentes estudios a estas zonas de páramo, en el 20 de noviembre de 2012 la Corporación entregó al MADS los insumos para la delimitación del páramo de Santurbán-Berlín, igualmente informan que se han adelantado acciones a acatar el fallo C-034 de 2016.</p> <p>Corantioquia, mediante correo electrónico del 19 de diciembre de 2016, manifiesta que en los ecosistemas de páramos en su jurisdicción han estado en un área declarada como protegida, en el año 2008 inicia los estudios para realizar los EEAR y PWA, a través de diversos convenios administrativos. Finalmente, informa que en el año 2016 se delimitaron los páramos Belmita Santa Inés y Frontino Urrao.</p> | <p>Atendiendo a los argumentos presentados por la CAS, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, y argumentan que dentro del Convenio administrativo celebrado se lograron los insumos para la delimitación, la CGH evidencia que dichos insumos fueron realizados vencido el plazo contemplado por la Ley y que el páramo delimitado en su jurisdicción solo fue realizado en el año 2016.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la CAS.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por la CARDER, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, evidenciándose que la delimitación de los páramos de su jurisdicción solo fue hasta el año 2016 encontrándose fuera de los términos que indica la norma.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la CDMB.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por Corantioquia, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, evidenciándose que la delimitación del páramo de Belmita Santa Inés y Frontino Urrao fue hasta el 2016, encontrándose fuera de los términos que indica la norma.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la</p> |



OBSERVACION COMUNICADA

RESPUESTA ENTIDAD

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Posteriormente el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expide la Resolución 839 del 1 de agosto de 2003, mediante la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos, y nuevamente recalca:

Artículo 8º. Términos. Conforme lo ordena el artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002, las autoridades ambientales elaborarán el Estudio del Estado Actual de los Páramos (EEAP) del área de su jurisdicción dentro del término de un año (1) contado a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) deberán formularse dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del mencionado estudio.

El plazo previsto en el presente artículo podrá ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen, en cumplimiento de lo ordenado por el párrafo del artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002.

De otro lado y respecto a la aprobación de los estudios y el plan de manejo se plasmó:

Artículo 10. Modificado por el art. 1 de la Resolución del Min. Ambiente 1128 de 2006. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Una vez las autoridades ambientales culminen la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP), con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, deberán remitirlo ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Dirección de Ecosistemas, para su revisión y aprobación.

El mismo procedimiento se seguirá una vez culmine el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Surtido dicho trámite, el Plan de Manejo Ambiental será adoptado por las autoridades ambientales para su respectiva implementación.

En cada uno de los casos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dispondrá del término de un (1) mes para la revisión y aprobación del EEAP y del PMA. Subrayas fuera de texto

Finalmente, mediante la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006 se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 entre otros aspectos y dispuso:

Artículo 1º. El artículo 10 de la Resolución 939 de 2003, quedará así:

Artículo 10. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP, y del Plan de Manejo Ambiental, PMA. El Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP, elaborado con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente. El Plan de Manejo

Cormacarena, mediante oficio PM GPO1.3.16.1765 de 14 de diciembre de 2016, manifiesta que en el año 2008 se conformó una comisión conjunta CEEROCO, con el fin de avanzar en el proceso de gestión integral de estos páramos (Chingaza, cruz verde-Sumapaz y los picachos), se suscribió Convenio entre Ceerco y LAVH para elaboración de los Etesa. Finalmente, en el año 2016 se delimitaron los páramos de Los Picachos y Chingaza.

Corpoamazonia, mediante oficio DG 03494 del 12 de diciembre de 2016, manifiestan que desde el año 1999 han adelantado acciones para la protección de estos ecosistemas donde se han reubicado familias a otras partes, y se han recuperado zonas afectadas por incendios. Así mismo mediante Convenios con LAVH suscritos en el año 2013 se contrataron los Etesas, los insumo recibidos dentro de estos Convenios fueron esenciales para la delimitación realizada por el MADS en el año 2016.

Corpoboyacá, mediante oficio 13278 del 13 de diciembre de 2016, manifiestan que en el año 2008 mediante convenio 0706283048 del 2008 celebrado con el LAVH y Corpochivor para la elaboración de los Etesas, y desde el año 2007 han declarado 5 parques naturales regionales. Que 6 complejos de páramos Iguaque Merchan Guativa la Rusia, altiplano v Cundiboyasense Tota bligual mampacha Pisba y Babanal Río Bogotá tienen estudios Etesa, que ya fueron enviados al MADS; que otros 4 complejos ya fueron delimitados por el MADS que dos complejos están en proceso de delimitación por parte del MADS, y que un complejo está en proceso de elaboración de los Etesa.

Corpocaldas, mediante correo electrónico del 19 de diciembre de 2016 se anexa el oficio 110-147, manifestando que en el año

Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Corantioquia.

Atendiendo a los argumentos presentados por Cormacarena, se tiene que presentaría una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, evidenciándose que la delimitación del páramos de Los Picachos y Chingaza fue hasta el 2016, encontrándose fuera de los términos que indica la norma.

De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Cormacarena.

Atendiendo a los argumentos presentados por Corpoamazonia, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, evidenciándose que la delimitación del páramos Mariflores y los Picachos fue hasta el año 2016, encontrándose fuera de los términos que indica la norma. De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Corpoamazonia.

Atendiendo a los argumentos presentados por Corpoboyacá, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, evidenciándose que pese a que se ha adelantado los Etesas, que otros ya están en el MADS; otros ya se encuentran delimitados, todas estas actividades han sido realizadas por fuera de los términos establecidos en las Resoluciones 769/2002, Resolución 839 de 2003 y Resolución 1128 del 15 de junio de 2006 De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Corpoboyacá.

Atendiendo a los argumentos presentados por Corpocaldas, se tiene que presentan una serie de



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|--|--|
| <p><u>Ambiental/ PMA, que se formule a partir de los resultados del EEAP, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.</u> Subrayas fuera de texto.</p> <p>Parágrafo 1°. En el caso de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, el EEAP y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la Dirección General de la Unidad.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando un páramo comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Estudio sobre el Estado Actual del Páramo y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la respectiva comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002”.</p> | <p>2004 y 20005 se realizó el documento del EEAP de Caldas, que posteriormente se realizaron los PMA de dichos páramos; en cuanto a la aprobación de estos insunus fueron aprobados por Corpocaldas</p> <p>Corporinoquia, mediante oficio 2016-02850 del 30 de marzo de 2016(sic) y enviado mediante correo electrónico del 14 de diciembre de 2015, manifiestan que se han realizado una serie de actividades destinadas a proteger la zona de páramo que datan del año 1998, y que mediante contrato 200-14-4-133888 de 2013 cuyo objeto es la formulación del PMA del páramo Cruz verde – Sumapaz, está trabajando para dar cumplimiento a la Res. 839 de 2003; de otro lado manifiesta que ya se elaboraron los Etesa de Cruz verde- Sumapaz, Chingaza y Tota Blaguel, quedando pendiente los estudios de Pisba y Sierra nevada del Cocuy para el año 2017.</p> <p>Cortolima, mediante correo electrónico del 19 de diciembre de 2016, manifiestan que se han realizado una serie de actividades destinadas a proteger la zona de páramo tales como el estado actual de los páramos de las cuencas mayores Coello, Saldana y Totare que fueron adoptados en el 2006, entre otras actividades. De otro lado, informan que con el apoyo de Corpocica se elaboraron los EEAP y que fueron aprobados y adoptados en el año 2009. Finalmente, manifiestan que en el periodo de 2004 a 2006 existieron limitantes debido al orden público lo que dificulto el cumplimiento de los plazos en las Res. 769/02, 839/03 y 1128/06.</p> | <p>acciones frente a los páramos de su jurisdicción, evidenciándose que pese a que se ha adelantado los EEAP y PMA, y que estos mismo han sido aprobados por la Corporación estos fueron elaborados de manera extemporánea a los términos establecidos, adicionalmente no se evidencia que hayan sido remitidos al MADS para proseguir con el proceso de delimitación.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Corpocaldas.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por Corpoguajira, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, sin embargo, se evidencia en esta auditoría que no se han elaborado los insunus necesarios para llevar a cabo el proceso de delimitación por parte del MADS. De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Corpoguajira.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por Corpoinoquia, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, sin embargo, se evidencia que dichos insunus se han realizado de manera extemporánea y por fuera de los términos establecidos en las normas. De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Corpoinoquia.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por Cortolima, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, sin embargo, se evidencia que dichos insunus se han realizado de manera extemporánea y por fuera de los términos establecidos en las normas. Adicionalmente de los 4 páramos bajo su jurisdicción solo dos de ellos se han proveído los insunus necesarios para su delimitación. De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia</p> |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|------------------------|--|--|
| | <p>CRC, mediante oficio 14399 del 13 de diciembre de 2016, remitido mediante correo electrónico del 19 de diciembre, manifiestan que se han realizado una serie de actividades destinadas a proteger la zona de páramo tales como la elaboración de los Etesa mediante convenios 10010 de 2013 y 1413014006CE de 2014.</p> <p>Cornare, mediante oficio CS-110-4566-2016 de 12 de diciembre de 2016, manifiesta que las resoluciones 769/02, 839/03 y la 1128/06 están referidas a cartografía 1:100.000 y que no incluyen dentro de la misma el complejo de páramos de Sonsón, puesto que este solo fue identificado y adicionado al sistema de páramos del país a través de la Res. 937/11 por lo que no aplica para esta Corporación la responsabilidad asignada en las anteriores Resoluciones.</p> <p>Corpochivor, mediante oficio 9377 de 13 de diciembre de 2016, manifiesta que atendiendo las Res. Corpochivor elaboró los EEAP y los PMA para los páramos de Rabanal, Mamapacha Bijagual y Cristales Castillejos, los cuales sirvieron de base para la actualización de los PMA y determinan las condiciones ambientales socioeconómicas del estado actual de sus ecosistemas los cuales se elaboraron entre los años 2007-2008 en el marco de dos Convenios. Concluye que Corpochivor realizó los estudios del estado actual de los páramos (EEAP) y los PMA, de los páramos de Rabanal y Castillejo antes de las resoluciones 769/2002 y 0839 del 2003 del MADVT. Que la corporación realizó estudios y PM de acuerdo a las resoluciones mencionadas entre el 2007 y 2008. Y que la Resolución 769 de 2002 desconoció y desistió las acciones de conservación (PMA) realizadas por la corporación antes de 2002, dando inicio a una nueva fase de planeación, "planear desde lo ya planeado".</p> | <p>Disciplinaria a la Cortolima.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por CRC, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, sin embargo, se evidencia que dichos insumos se han realizado de manera extemporánea y por fuera de los términos establecidos en las normas, las cuales y al contrario de lo que argumenta la Corporación se encuentran vigentes y no han sido modificadas ni derogadas por ninguna otra norma de la misma o superior jerarquía.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la CRC.</p> <p>Los argumentos que presenta la Corporación son de recibo para la CGR y desvirtúan la observación, en consecuencia se retira la toda la observación para Cornare.</p> <p>Atendiendo a los argumentos presentados por Corpochivor, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, sin embargo, se evidencia que dichos insumos se han realizado de manera extemporánea y por fuera de los términos establecidos en las normas.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la Corpochivor.</p> |
| | <p>CVC, mediante oficio 0640-849132016 del 13 de diciembre de 2016, manifiestan que en el año 2004 se formuló el plan de acción para la conformación del páramo el duende, adicionalmente mediante Acuerdo 029 sin fecha manifiestan</p> | <p>Atendiendo a los argumentos presentados por CVC, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, sin embargo, se evidencia que dichos insumos se han realizado de</p> |

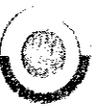


CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|---|--|
| | <p>haber declarado dicho páramo como parque natural y se adoptó su PMA. Así mismo, han adelantado una serie de actividades y Convenios con universidades a fin de establecer el estado de conservación del páramo. Finalmente, informa que el MADDS mediante Resolución 1553 de 2016 delimitó el páramo Chilli Barragán.</p> | <p>manera extemporánea y por fuera de los términos establecidos en las normas; así mismo, es importante resaltar que la delimitación de 2 páramos de su jurisdicción solo se delimitaron hasta el año 2016, y aún se encuentran 3 páramos por delimitar. De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la CVC.</p> |
| <p>CORPOGUAVIO, mediante oficio c16e1359 del 14 de diciembre de 2016, manifiestan que realizaron los estudios EEAP dentro del contrato 115 de 2003, posteriormente se elaboró el PMA a través del Convenio 209/05 y que finalmente fue adoptado por el consejo directivo de la Corporación, se suscribió el Convenio 1313014-1388CE con el IAVH y CEEFCCO con vigencia hasta abril de 2015 con el objeto de realizar el Etesa, el cual fue enviado al MADDS el 23 de diciembre de 2015, de la misma forma se entregaron insumos para los páramos Rabanal, Guerrero, Iguaque-Merchán.</p> | <p>Atendiendo a los argumentos presentados por CORPOGUAVIO, se tiene que presentan una serie de acciones frente a los páramos de su jurisdicción, sin embargo, sin embargo, se evidencia que dichos insumos se han realizado de manera extemporánea y por fuera de los términos establecidos en las normas; así mismo, es importante resaltar que la delimitación de los páramos de su jurisdicción solo se delimitaron hasta el año 2016.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a la CORPOGUAVIO.</p> | |
| | | |



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|---|---|--|
| <p>OBSERVACION No. 2. CUMPLIMIENTO FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE: FUENTE DE CRITERIO: <u>LEY 99 DE 1993</u> <u>ARTICULO 1.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:</u> ... 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.</p> | <p>realizó el estudio del plan de manejo y usos sostenible para este páramo en el año 2002. En el páramo Telecom y Merchán se realizaron consultorías para los planes de manejo de áreas y de páramos. En el páramo de Guerrero se realizó el plan de manejo ambiental en el año 2004, asimismo se manifiesta que todos estos estudios fueron realizados teniendo como base el estudio actual de páramos EEAP y de los cuales se partieron para los PMA. Posteriormente a la expedición de la Ley 1450 de 2011, se suscribe el Convenio 11-103 con LAVH para efectos de la realización de la cartografía. Adicionalmente manifiestan que estos insumo fueron enviados al MADS para que se adoptara la delimitación. El 23 de diciembre de 2015 fueron radicados ante el MADS las propuestas para las delimitaciones de los páramos nacimiento del río Bogotá, Chingaza y Cruz Verde –Sumapaz, igualmente el 18 de septiembre de 2015, fueron radicados los insumos para los páramos de Guerrero y Telecom Merchán. INFORMACION NO RECIBIDA. LAS SIGUIENTES CORPORACIONES: CODECHOCO, CORPAMAG, CORPONARINO Y CORPONOR Y CORPOCESAR NO DIERON RESPUESTA A LA OBSERVACION COMUNICADA, A HOY 20 DE DICIEMBRE DE 2016.</p> | <p>NO SE RECIBE LA INFORMACION DE LAS SIGUIENTES CORPORACIONES CODECHOCO, CORPAMAG, CORPONARINO, CORPOCESAR Y CORPONOR Al no obtener respuesta por parte de las Corporaciones es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a CODECHOCO, CORPAMAG, CORPONARINO, CORPONOR Y CORPOCESAR Atendiendo a los argumentos presentados por el MADS, se tiene que si bien es cierto en el año 2008 adelantaron acciones de control y supervisión sobre el proceso de delimitación de páramos, se contrasta con la situación expresada por las diferentes corporaciones donde se evidencia por parte de esta Auditoría, la no realización de los EEAP y los PMA en los términos establecidos por las Resoluciones 769/2002, 839 de 2003 y 1128 del 15 de 2006, concluyéndose la falta de acciones claras y eficientes para llevar a cabo el objetivo de las normas expedidas por el mismo MADS. Finalmente es necesario precisar que de la delimitación de los 36 páramos solo se han efectuado 19 de ellos y 18 de estos solo se delimitaron hasta el año 2016; y que 17 páramos</p> |



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|---|---|
| <p>ARTÍCULO 5.- Funciones del Ministerio. Corresponde al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE:</p> <p>4. <u>Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -SINA-:</u></p> <p>14. <u>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 ambientales de las actividades económicas:</u></p> <p>16. <u>Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar Subrayas fuera de texto ..."</u></p> <p>RESOLUCIÓN NÚMERO 769 DEL 5 DE AGOSTO DE 2002 "Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos". ...</p> <p>ART. 3º.—ESTUDIO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS PÁRAMOS. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible y los grandes centros urbanos deberán elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, con base en los lineamientos que para el efecto señale el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn y con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt" y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", IGAC.</p> <p><u>Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los páramos se expedirán en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.</u></p> <p>Las autoridades ambientales que a la fecha de la presente resolución hayan adelantado estudios sobre el estado actual de los páramos en su jurisdicción, deberán complementarlos o actualizarlos considerando los términos de referencia en cuestión.</p> <p>El estudio sobre el estado actual de los páramos ubicados en las áreas del sistema de parques nacionales naturales será realizado por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, Uaesppn, con la participación de las autoridades ambientales de la región y las comunidades asentadas en el respectivo páramo.</p> | <p>RESPUESTA ENTIDAD</p> <p>distintas Corporaciones. Relacionan una serie de actividades realizadas en asocio con las Corporaciones y el IAVH relacionadas con los ecosistemas de páramos.</p> | <p>ANÁLISIS DE LA RESPUESTA</p> <p>aún se encuentran en proceso de delimitación. De acuerdo a los argumentos presentados por la Entidad y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria al MADDS.</p> |



OBSERVACION COMUNICADA

PAR. 1º—El estudio sobre el estado actual de los páramos, como mínimo consiste en: ubicación geográfica,

PAR. 2º—Una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración.

(Nota: Modificado el inciso 2º del presente artículo por la Resolución 140 de 2003 artículo 1º del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

ART. 4º—PLAN DE MANEJO AMBIENTAL. Las autoridades ambientales deberán elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, con la participación de las comunidades tradicionalmente asentadas en estos ecosistemas, que conforme al estudio sobre su estado actual estén ubicados dentro de su jurisdicción.

El plan de manejo, entendido como el instrumento de planificación con el cual se establece el accionar en los páramos, deberá contener como mínimo:

1. El estudio sobre estado actual de los páramos de que trata el artículo 3º de esta resolución...."

Las autoridades ambientales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente resolución hayan formulado o estén implementando planes de manejo en páramos, deberán actualizarlos con base en los términos de referencia que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

ART. 7º—PLAZOS. El estudio sobre el estado actual de los páramos deberá ser efectuado en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia enunciados en el artículo 3º de la presente resolución.

El plan de manejo de los páramos deberá ser formulado dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del estudio sobre el estado actual de los páramos y así mismo dar inicio a su implementación.

PAR. 1º—Los plazos previstos en el presente artículo podrán ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio del Medio Ambiente, con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen.

Por medio de la Resolución 140 de 2003, se modifica el inciso 2 del artículo 3 de la anterior Resolución, ampliando el plazo en cuatro meses, para expedir los términos de la referencia, por parte del Ministerio de Ambiente, así:



OBSERVACION COMUNICADA

RESPUESTA ENTIDAD

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

ART. 1º.—El inciso segundo del artículo 3º de la Resolución 769 de 2002, quedará así: "Los términos de referencia para la realización del estudio sobre el estado actual de los parámos se expedirán en el término de diez (10) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución."

Posteriormente el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expide la Resolución 839 del 1 de agosto de 2003, mediante la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Parámos y del Plan de Manejo Ambiental de los Parámos, y nuevamente recalca:

Artículo 8º. Términos. Conforme lo ordena el artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002, las autoridades ambientales elaborarán el Estudio del Estado Actual de los Parámos (EEAP) del área de su jurisdicción dentro del término de un año (1) contado a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) deberán formularse dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del mencionado estudio.

El plazo previsto en el presente artículo podrá ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen, en cumplimiento de lo ordenado por el parágrafo del artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002.

De otro lado y respecto a la aprobación de los estudios y el plan de manejo se plasmó:

Artículo 10. Modificado por el art. 1 de la Resolución del Min. Ambiente 1128 de 2006. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Parámos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Una vez las autoridades ambientales culminen la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Parámos (EEAP), con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, deberán remitirlo ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Dirección de Ecosistemas, para su revisión y aprobación.

El mismo procedimiento se seguirá una vez culmine el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA). Surtido dicho trámite, el Plan de Manejo Ambiental será adoptado por las autoridades ambientales para su respectiva implementación.

En cada uno de los casos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dispondrá del término de un (1) mes para la revisión y aprobación del EEAP y del PMA.

Finalmente, mediante la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006 se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 entre otros aspectos y dispuso:



OBSERVACION COMUNICADA

Artículo 1°. El artículo 10 de la Resolución 839 de 2003, quedará así:

"Artículo 10. Aprobación del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP, y del Plan de Manejo Ambiental, PMA. El Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP elaborado con base en los términos de referencia establecidos en la presente resolución, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente. El Plan de Manejo Ambiental, PMA, que se formule a partir de los resultados del EEAP, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.

Parágrafo 1°. En el caso de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, JAESPNN, el EEAP y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la Dirección General de la Unidad.

Parágrafo 2°. Cuando un páramo comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Estudio sobre el Estado Actual del Páramo y el Plan de Manejo Ambiental, serán aprobados por la respectiva comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002".

... "

CRITERIO

Si bien es cierto en primera medida las funciones de revisión y aprobación de los EEAP y PMA, en virtud a la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006, reposaban en los Consejos o Juntas Directivas de las respectivas autoridades ambientales competentes en cada una de sus jurisdicciones, el Ministerio de Ambiente tiene dentro de sus funciones, dirigir, coordinar y regular actividades tendientes a prevenir y controlar el deterioro del medio ambiente, así mismo la de ejercer discrecional y selectivamente, control preventivo actual sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales con la finalidad de prevenir los efectos de deterioro del medio ambiente con ocasión de la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo.

HECHOS

Con la expedición de la Resolución 769 de 2002, el Ministerio de Medio Ambiente dicta disposiciones destinadas a contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos; para tal efecto atribuye la obligación a las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible y los grandes centros urbanos de elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de cada una de sus jurisdicciones, con base en los lineamientos que para el efecto señalara este Ministerio; así mismo impone a las autoridades ambientales el deber de elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos.

Para la realización de los EEAP y PMA, El ministerio fija unos términos de un año y dos años respectivamente para llevar a cabo las anteriores obligaciones, dicho término iniciaba a contabilizarse a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia por parte del Ministerio, los cuales fueron expedidos mediante Resolución 839 de 2003 la cual fue publicada en el diario oficial el 4 de agosto de 2003.

Por otra parte, y de acuerdo al parágrafo 2 del Art 3 de la Resolución 769 de 2002, dispone el Ministerio que, una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|--|--|
| <p>en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración. Respecto a la revisión y aprobación de los EEAP y PMA, inicialmente posaba dicha obligación en el Ministerio de Medio Ambiente; pero posteriormente y mediante la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006, se trasladó dicha función al Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente. Se evidencia dentro del desarrollo de la presente Auditoría que, aunque las funciones de revisión y aprobación de los EEAP y PMA inicialmente las asumió el MADS, posteriormente y en virtud a la Resolución 1128 del 15 de junio de 2006, dicha función se le trasladó a los Consejos o Juntas Directivas de las respectivas autoridades ambientales competentes en cada una de sus Jurisdicciones, el Ministerio de Ambiente y a pesar de contar con atribuciones que conducen a dirigir, coordinar y regular actividades tendientes a prevenir y controlar el deterioro del medio ambiente, no ejerció dichas facultades con el fin de contribuir a la conservación y sostenibilidad de dichos sistemas de páramo. De la misma manera se observa que pese a que las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006, expedidas por este Ministerio, tendientes a contribuir con la protección, conservación y sostenibilidad del sistema de páramos, determinaron unos plazos para la elaboración de estudios del estado actual de los páramos y planes de manejo ambiental, los primeros no han sido realizados de manera oportuna, y los frente a los segundos el Ministerio ha sido permisivo a su incumplimiento, toda vez que a la fecha no se cuenta con dicho instrumento, exceptuando los páramos delimitados de Santurbán – Berlín y aquellos que se encuentran en jurisdicción de parques naturales, tales como, Farallones de Cali, Paramillo, Tatama, que tienen traslape total en zona de parques nacionales. CAUSA No aplicación de los dispuesto en las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006, preferidas por el Ministerio de Medio Ambiente. EFFECTO Con el incumplimiento de las Resoluciones anteriormente mencionadas, no se está llevando a cabo la protección especial de que deben gozar las zonas de páramo en su conservación y sostenibilidad. La anterior observación se trasladada con presunta incidencia disciplinaria para el MADS.</p> | | |
| <p>3 OBSERVACIÓN 3. ACTIVIDADES DE EXPLORACION Y/O EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES EN ZONAS DE PARAMO FUENTE DE CRITERIO LEY 99 DE 1993 ARTICULO 1.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: " ... 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas</p> | <p>CORPONOR NO DIO RESPUESTA A LA OBSERVACION COMUNICADA, A HOY 20 DE DICIEMBRE DE 2016.</p> | <p>Al no obtener respuesta por parte de la Corporación es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria a CORPONOR.</p> |



OBSERVACION COMUNICADA

RESPUESTA ENTIDAD

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

..."

RESOLUCIÓN 2090 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2004.

"Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurban - Berlín, y se adoptan otras determinaciones"

...

ARTÍCULO 1. DELIMITACION. Delimitar el Páramo Jurisdicciones - San turban - Berlín, que se encuentra localizado en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa Nororiental (CORPONOR), de contigüidad con los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por las mencionadas corporaciones y los aportes del Instituto de Investigaciones Científicas Alexander Von Humboldt, el cual está constituido por una extensión de 98.994 hectáreas aproximadamente. El área delimitada como páramo está representada cartográficamente en el mapa anexo a la presente resolución, denominada como "Área de Páramo Jurisdicciones - San turban - Berlín".

PARAGRAFO 1. El mapa anexo hace parte integral de la presente resolución y refleja la materialización cartográfica de la delimitación del mencionado páramo y las áreas funcionalmente vinculadas al mismo. La información cartográfica utilizada para el proceso de delimitación se base en la cartografía oficial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC a escala 1:25.000 del 2014, y el sistema de coordenadas Magna Sirgas origen Bogotá.

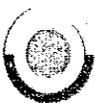
PARAGRAFO 2. La cartografía oficial del mapa anexo se adopta en formato shape file y se encontrara disponible para consulta en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 5. DIRECTRICES ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES MINERAS. A partir del 9 de febrero de 2010 está prohibido por la ley celebrar contratos de concesión mineros, otorgar nuevos títulos mineros en el ecosistema de páramo o expedir nuevas licencias ambientales que autoricen el desarrollo de actividades mineras en estos ecosistemas.

Las actividades mineras que cuenten con contratos de concesión o títulos mineros, así como licencia ambiental o el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, otorgados debidamente antes del 9 de febrero de 2010, que se encuentren ubicadas al interior del área identificada en el mapa anexo como "Área de Páramo Jurisdicciones - San turban - Berlín", podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga, sujetas a un estricto control por parte de la autoridad minera y ambiental, así como de las entidades territoriales, y aplicando además las siguientes directrices:

a. Las licencias ambientales o el instrumento de control y manejo ambiental equivalente existentes podrán ser sujetas a revisión y ajuste, si a criterio técnicamente motivado de la autoridad ambiental respectiva, las medidas de manejo ambiental debieran hacerse más estrictas, con el fin de garantizar la protección y conservación del ecosistema de páramo y el flujo de sus servicios ecosistémicos.

b. Antes de la terminación del contrato de concesión minera, el concesionario deberá garantizar la ejecución de las obras y la puesta en práctica de todas las medidas ambientales necesarias para corregir cualquier daño o riesgo ambiental presente para el momento del cierre de los frentes de



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|---|-------------------|--------------------------|
| <p>trabajo.</p> <p>PARAGRAFO. - Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán avanzar en la definición de lineamientos más detallados, en el marco de la zonificación y determinación del régimen de usos, así como en los instrumentos de control y manejo ambiental que correspondan.</p> <p>ARTÍCULO 9. AREAS DE PROTECCION Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL MEDIO AMBIENTE. Las zonas identificadas como "Áreas para la restauración del ecosistema de páramo" y las "Áreas destinadas para la agricultura sostenible" en el mapa anexo, localizadas en los municipios con tradición agropecuaria como Abrego, Arboledas, Bochalema, Bucarasica, Cachira, Gacota, Chinacota, Chirigá, Cucullilla, Gramalote, La Esperanza, Labateca, Lourdes, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Slios, Toledo, Villacero, Chara, El Playón, Matanza, Piedecuesta, Tona, Santa Bárbara y Guaca, son áreas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente, funcionalmente vinculadas con el "Área de Paramo Jurisdicciones - Santurban - Berlin" delimitada en el artículo primero del presente acto administrativo.</p> <p><i>En dichas zonas no se podrán celebrar contratos de concesión minera u otorgar títulos mineros o licencias ambientales que autoricen el desarrollo de actividades mineras, de conformidad con 10 dispuesto por el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. Lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros que cuenten con licencia ambiental o instrumento de control y manejo ambiental otorgado debidamente antes del 9 de febrero de 2010.</i></p> <p>Ley 1753 de 2015</p> <p>ARTÍCULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para control y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y</p> | | |



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|---|-------------------|--------------------------|
| <p>aplicando las directrices que para el efecto define el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.</p> <p>Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.</p> <p>Que mediante fallo C-035-2016¹ donde entre otras decisiones se declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, se prohíbe la realización de actividades de explotación de recursos no renovables.</p> <p><i>175. Para la Corte, la respuesta al anterior interrogante debe responderse negativamente. El sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resultan desproporcionados frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables. Tratándose de un ecosistema tan vulnerable, frágil y poco adaptable como el de los páramos, su afectación tiende a ser de más largo plazo, cuando no permanente.</i></p> <p>HECHOS</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2004, delimitó el páramo Santurban – Berlín, donde resolvió, que actividades mineras que cuenten con contratos de concesión o títulos mineros, así como licencia ambiental o el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, otorgados debidamente antes del 9 de febrero de 2010, que se encuentren ubicadas al interior del área identificada en el mapa anexo como “Área de Páramo Jurisdicciones - San turban - Berlín”, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga, sujetas a un estricto control por parte de la autoridad minera y ambiental, así como de las entidades territoriales, y aplicando además las siguientes directrices:...</p> <p>La Contraloría General de la Nación -CGR en el desarrollo de la auditoría solicitó información a la Corporación COPRONOR, respecto a las acciones que han venido adelantando por parte de esta</p> | | |

¹ Ver H. Corte Constitucional fallo Tercera acción (T) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Asuntor: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Magistrada Ponente: GEORLA STELLA ORTIZ DELGADO



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|---|---|--|
| <p>Corporación, en relación con el cumplimiento de la sentencia C-035 del 2016, sobre la inexecutable de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, a lo que se respondió que:</p> <p>“...CORPONOR, se reunió con la Agencia Minera y se cruzaron las informaciones de las partes para iniciar coordinadamente las gestiones al respecto. La situación a nivel de actividad minera, con licencia de explotación, se relaciona en el siguiente cuadro...”</p> <p>Donde se relacionan 4 resoluciones de explotaciones mineras, y no se evidencia acciones tendientes a acatar el mencionado fallo proferido por la H. Corte Constitucional.</p> <p>De lo anterior se concluye que la CGR evidencia que Corporar no tomó acciones efectivas² para acatar la decisión proferida por la H. Corte Constitucional encaminada a excluir del ordenamiento jurídico, la posibilidad de explotación de recursos naturales no renovables en zonas de protección especial.</p> <p>CAUSA</p> <p>Esta situación se origina en la falta de acciones administrativas tendientes al acatamiento de las decisiones proferidas en la Sentencia C-035 de 2016, relativas a la prohibición de actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en las áreas de páramo.</p> <p>EFEECTO</p> <p>Esta situación conlleva a la vulneración de las disposiciones normativas sobre la protección de los ecosistemas de páramos que se han expedido y con ello la no protección de los páramos delimitados, para el caso particular el páramo de Santurbán - Berlín</p> <p>La anterior observación se trasladada con incidencia disciplinaria para el CORPONOR</p> | <p>La ANLA da respuesta a la observación mediante oficio radicado 2016EFH0126363 del 19 de diciembre de 2016, donde manifiesta que revisado el sistema SILA se encontró que el proyecto referenciado corresponde al expediente LAM 4919 concedido por el MAVDT a favor de la empresa Emerald Energy para el proyecto de perforación exploratoria VSM-32 ubicado en el municipio de Gigante y Garzón en el Departamento del Huila mediante Resolución 1609 del 9 de agosto de 2011; así mismo señalan que al momento que se otorgó la licencia ambiental no se había delimitado la zona de páramo; así mismo esta entidad verifica el sistema de información geográfica SIGWEB la ubicación exacta del área licenciada y que encontró que el APE VSM-32 no se superpone con el área delimitada del páramo de Miraflores.</p> | <p>Atendiendo a los argumentos presentados por el ANLA, Corpoamazonia y CAM, se evidencia que el ANLA argumenta que verificados sus sistemas de información aparece que no existe ningún traslape entre el bloque VSM-32 y la zona protegida de páramo; Corpoamazonia expresa que revisado su sistema de información ambiental, no existe licencia o permiso alguno en el área para el bloque VSM-32. La CAM por el contrario manifiesta que efectivamente existe un traslape del Bloque VSM-32 con el páramo delimitado en un área de 1.142,3 ha. El equipo auditor al analizar el contenido de la Res. 491 del 22 de marzo de 2016 encuentra y tal como se manifestó en la observación encuentra que</p> |
| <p>4</p> <p>OBSERVACIÓN 4. ACTIVIDADES DE EXPLORACION Y/O EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES EN ZONAS DE PÁRAMO</p> <p>FUENTE DE CRITERIO</p> <p>La Ley 99 de 1999 establece:</p> <p>“(...) Artículo 1º. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. (...)”</p> | | |

² La CGR hace esta afirmación teniendo en cuenta que la CDMB en cumplimiento de la misma decisión modificó los instrumentos ambientales en su jurisdicción, incluyendo el complejo de Santurbán (que comprende las jurisdicciones CDMB y Corporar)



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|---|--|--|
| <p>En materia de páramos la Ley 1753 de 2015 estipula lo siguiente:</p> <p><i>"(...) ARTICULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de explotación o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías o hidrocarburos. (...)"</i></p> <p>Ahora bien, por medio de Sentencia C-035-2016³ donde entre otras decisiones se declaró ejecutable el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 e inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer parágrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 prohibiendo la realización de actividades de explotación de recursos no renovables, en los siguientes términos:</p> <p><i>"(...) 174. Ahora bien, la pregunta que debe resolver la Corte es si resulta razonable permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en áreas de especial protección constitucional, cuando exista una situación de "déficit de protección" jurídica, y la disposición que permite dichas actividades no ofrezca una garantía real de protección.</i></p> <p><i>175. Para la Corte, la respuesta al anterior interrogante debe responderse negativamente. El sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resultan desproporcionados frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables. Tratándose de un ecosistema tan vulnerable, frágil y poco adaptable como el de los páramos, su afectación tiende a ser de más largo plazo, cuando no permanente. (...)"</i></p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió la Resolución 491 del 22 de marzo de 2016, "por medio de la cual se delimita el Páramo Miraflores y se adoptan otras determinaciones". Respecto a la prohibición de actividades de explotación y/o explotación de recursos naturales no renovables que se estableció en la Sentencia C-035 de 2016, en su artículo 2 dispuso:</p> <p>"ARTICULO 2. PROHIBICION DE ACTIVIDADES DE EXPLORACION Y/O EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y en observancia de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016 al interior del área de páramo delimitado en el precitado artículo está prohibido la explotación y/o explotación de recursos naturales no renovables así como la construcción de refinería de hidrocarburos, para lo cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en el páramo y en ámbito de sus competencias deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar las acciones, a que haya lugar, con el fin de impedir la continuación de tales actividades. 2. Ordenar o imponer, según sea el caso, la ejecución de actividades de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas que se | <p>Corpoamazonia a su vez mediante oficio DG 03494 del 12 de diciembre de 2016 manifiesta que una vez consultado el sistema de información ambiental SIAC se evidencia que no existe ningún expediente licenciado por parte del ANLA en el complejo de páramo de Miraflores. Sin embargo manifiestan que en relación al bloque VSM 32 se encontró que existe el expediente del ANLA LAM 4119 en Jurisdicción del Municipio de Garzón. De otro lado expresan que al consultar el sistema de seguimiento ambiental SISA de Corpoamazonia se evidencia que en el área no se encuentra vigente ningún permiso, concesión o autorización para el bloque VSM 32.</p> <p>La GAM mediante oficio 20162010193921 del 13 de diciembre de 2016, manifiesta en su respuesta que en el área del Parque Natural Regional Cerro páramo de Miraflores se encuentra el Bloque VSM 32 Operado por la empresa Emerald Energy PCL sucursal Colombia con un área de 66.452,9 ha, de las cuales hay en páramo 1.142,3 ha, es decir el 1,7 %.</p> | <p>dentro de las consideraciones que motivaron la Resolución se indica que el MADDS elaboró el Concepto técnico para la delimitación del páramo No.8210-3-8851 del 17 de marzo de 2016 donde se expresa: "El páramo de Miraflores tiene una extensión de 19.751 Ha, las cuales comprenden para el cerro de Paramillo un área de 6.825 Ha y para el páramo de Miraflores una extensión 12.926 Ha." Así mismo, manifiestan que "En el caso de hidrocarburos se encuentra el bloque VSM 32 ubicado en el municipio de Garzón (Huila) y el Paujil y Florencia en el Cauca. Así mismo expresa que el mencionado bloque en la actualidad en un 4% del Contrato VSM32 se traslapa con el páramo de Miraflores, lo que equivale a un 12% del área total del páramo (2.320 Ha). Es importante resaltar que el pie de página identificado con el número 11 de la mencionada Resolución deja constancia que dicha información fue corroborada mediante reunión sostenida con la ANH, el día 19 de febrero de 2016 y con el informe allegado por la Agencia mediante radicado 4120-E1-7055 del 3 de marzo de 2016.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, es claro para esta auditoría que existe un traslape del bloque VSM 32 con el área de páramo delimitado, pues como consta en el acto administrativo que delimitó dicho ecosistema, la superposición fue constatada directamente con la ANH y el informe presentado por la misma Agencia; se resalta la importancia de este acto administrativo pues se presume la legalidad de su contenido.</p> <p>De acuerdo a los argumentos presentados por las Entidades y el análisis efectuado, es del caso confirmar la observación y reiterar la incidencia Disciplinaria al ANLA, GAM y Corpamazonia.</p> <p>Para el análisis a la respuesta de la entidad, la CGR parte del hecho comunicado, esto es, que el MADDS aún no ha reglamentado los mecanismos dispuestos en el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99, específicamente en relación con los ecosistemas de páramo. La ausencia de reglamentación se expresa en tres aspectos:</p> |

³ Ver H. Corte Constitucional Fallo fecha ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Magistrado Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|--|--|
| <p>localicen al interior del ecosistema de páramo delimitado en el presente acto administrativo.</p> <p>3. Garantizar que las acciones de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas no pongan en peligro el flujo de los servicios ecosistémicos que presta ecosistema de páramo delimitado en el presente acto administrativo."</p> <p>HECHOS</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 491 del 22 de marzo de 2016, delimitó el páramo de Miraflores y en su considerando indicó que dentro del área de delimitación hay un contrato suscrito entre la ANH y la empresa <i>Emerald Energy PLC Sucursal Colombia</i> de explotación de hidrocarburos; la cual se traslapa con un 12% del área total de páramo que equivale a 2.320 ha., en relación con el bloque VSM-32 ubicado en los municipios de Garzón (Huila), El Paujil y Florencia en el Departamento de Caquetá en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONIA) y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM).</p> <p>La Contraloría General de la República -CGR en el desarrollo de la auditoría solicitó información⁴ a Corpamazonia, CAM y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) respecto de las acciones emprendidas con ocasión de la Sentencia C-035-2016, y la Resolución 491 de 2016; una vez analizada las repuestas emitidas por la entidades, se observa que no se han iniciado acciones tendientes a dar cumplimiento al artículo 2 de la Resolución 491 de 2016 en el área delimitada para el Páramo de Miraflores con el fin de impedir las actividades prohibidas en este ecosistema.</p> <p>CAUSA</p> <p>Esta situación se origina en la falta de acciones administrativas tendientes al acatamiento de las decisiones proferidas en la Sentencia C-035 de 2016, relativas a la prohibición de actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables en las áreas de páramo.</p> <p>EFFECTO</p> <p>Esta situación conlleva a la vulneración de las disposiciones normativas sobre la protección de los ecosistemas de páramos que se han expedido y con ello la no protección de los páramos delimitados, para el caso particular el páramo de Miraflores.</p> <p>La anterior observación se trasladada con presunta incidencia disciplinaria para el CORPOAMAZONIA, CAM y ANLA.</p> | <p>favorecer el desarrollo de acciones coordinadas", como lo dispuesto por el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto único 1076 de 2015, que recoge lo dispuesto por el artículo 47 del decreto 2372 de 2010, frente a los planes de manejo de las áreas protegidas.</p> <p>Por otra parte, el MADS señala que "las resoluciones expedidas para la delimitación de los páramos contienen directrices frente a la manera de manejar aquellos casos en los que exista traslape entre el área delimitada como páramo y categorías del sistema de parques nacionales naturales", en el sentido que "el manejo sobre dichas áreas será el indicado por Parques Nacionales Naturales para el área protegida".</p> <p>En tercer lugar, informa que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial explicó la Resolución 1044 del 2003, con la cual se creó la Comisión Conjunta del Páramo de Rabanal⁹. También manifiesta que, aunque no haya reglamentación general sobre comisiones conjuntas en el caso de páramos, se han creado las correspondientes comisiones para varios páramos, aunque no precisa ni adjunta soportes a esta última afirmación.</p> <p>Complementariamente, indica que "la constitución de una comisión conjunta no es requisito sine qua non para que las autoridades ambientales realicen acciones de manera coordinada", y expone como ejemplo los páramos de Miraflores y Los Pichachos.</p> <p>En otro sentido, manifiesta que "la constitución de dichas comisiones no ha sido contemplada entre los requisitos establecidos por la Ley para la delimitación de los páramos". Y, finalmente, que "no es posible aseverar que la mora en el proceso de delimitación se ha debido a la falta de constitución de dichas comisiones". Y como contra ejemplos, señala varios casos en que diversos factores implicaron retrasos en el proceso (coordinación con diversos actores para elaborar estudios, actualización de escala, escasez de recursos, entre otros).</p> <p>Finalmente, afirma que:</p> <p>[...] considerando que la finalidad de dichas comisiones</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el MADS no ha emitido la reglamentación sobre las comisiones conjuntas para concertar armonizar y definir políticas para el manejo ambiental de las áreas de páramo. 2. Que el MADS no ha reglamentado los procedimientos de concertación para el adecuado y armónica manejo de las áreas de páramo en que confluyen jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales y el sistema de parques nacionales reservas. 3. Que el MADS no ha trazado lineamientos sobre los convenios para la gestión de ecosistemas de páramo comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales. <p>El Ministerio entanza su respuesta en dos aspectos: 1) en relación con las comisiones conjuntas, y 2) en relación con las áreas en que confluyen jurisdicciones de las corporaciones y el sistema de parques nacionales. No se refiere al punto 3, sobre los lineamientos sobre convenios para la gestión de ecosistemas comunes.</p> <p>En el primer aspecto, aunque la conformación de Comisiones Conjuntas no sea un requisito para la acción coordinada de las autoridades ambientales o para la delimitación de los páramos, es una disposición cuyo fin es inherente a la gestión ambiental pertinente y necesaria para los ecosistemas en que confluyen dos o más autoridades ambientales, más aún en el caso de los ecosistemas de páramo y su relevancia estratégica en materia ambiental y ecológica.</p> <p>El hecho mismo de la expedición de la Resolución 1044 del 2003, con la cual se creó la Comisión Conjunta del Páramo de Rabanal, su contenido y alcance comprueban la importancia de ese</p> |

⁴ Solicitudes: ANLA 2016EE0135887, CORPOAMAZONIA 2016EE0136070 Y CAM 2016EE0136060

⁹ Integrada por las Corporaciones Autónomas Regionales de Chivor, Corpochivor, de Cundinamarca, CAR, y de Boyacá, Corpoboyacá, la cual tendrá como objeto impulsar la implementación del Plan de Manejo y Uso Sostenible del Páramo de Rabanal; y concertar, armonizar y definir políticas para el manejo integral de este ecosistema y de las cuencas hidrográficas que nacen en él, estableciendo para ello criterios unificados para la administración del recurso hídrico y los demás recursos asociados en la búsqueda de acciones para su conservación, restauración, manejo y uso sostenible.



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|--|---|
| <p>OBSERVACIÓN 5. COMISIONES CONJUNTAS EN RELACIÓN CON ECOSISTEMAS DE PÁRAMO</p> <p>CRITERIOS</p> <p>Como parte de las funciones asignadas a los ministerios en la Ley 489 de 1998, se encuentran:</p> <p>Artículo 59°.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:</p> <p>[...]</p> <p>3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.</p> <p>7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.</p> <p>Específicamente, en relación con los ecosistemas de páramo, la Ley 99 de 1993 dispuso:</p> <p>Artículo 1°.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:</p> <p>4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.</p> <p>Posteriormente, con la Resolución 762 de 2002⁵ se definió el páramo como:</p> <p>ART. 2°— Definiciones. Para los efectos de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>[...]</p> <p>Páramo: Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciaros o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y pueden haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas.</p> | <p>está orientada a la definición de políticas de manejo, y que el proceso de delimitación realizado por el Ministerio registra avances significativos, señalando herramientas técnicas y normativas para el manejo de dichas áreas, se considera que existe el momento propicio para entrar a generar una reglamentación general que favorezca la toma de decisiones coordinadas sobre el manejo y gestión de los páramos, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 99 de 1993 [...].</p> | <p>Instrumento.</p> <p>Por otra parte, a juicio de la CGR, las distintas resoluciones expedidas para la delimitación de páramos no incluyen lineamientos ni directrices en relación con la coordinación y la articulación entre diversas autoridades ambientales, salvo lo dispuesto en relación con los planes de manejo en las áreas de páramo que también hacen parte del sistema nacional de áreas protegidas a cargo de PNNC.</p> <p>Sobre el segundo aspecto, cuando la jurisdicción es compartida entre corporaciones y áreas administradas por Parques Nacionales Naturales, el Ministerio refiere a unas normativas que se refieren al manejo de las áreas protegidas. Pero, de acuerdo con el artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015, las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP son: a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales; b) las Reservas Forestales Protectoras; c) los Parques Naturales Regionales; d) los Distritos de Manejo Integrado; e) los Distritos de Conservación de Suelos; f) las Áreas de Recreación; Áreas Protegidas Privadas y g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.</p> <p>En relación con las áreas de páramo, el artículo 2.2.2.1.3.8 contempla, por un lado, que los páramos son áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial; "por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, "las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto".</p> <p>En consecuencia, sólo aquellos páramos que sean designados como área protegida bajo alguna de las denominaciones anotadas, estaría cobijado bajo las normativas expuestas por el Ministerio.</p> <p>En relación con los argumentos esgrimidos dirigidos a precisar el efecto de la situación detectada, la CGR considera que esas circunstancias no eximen la responsabilidad del ministerio en lo que le atañe. Finalmente, los resultados presentados en el presente informe dan cuenta de la imperiosa</p> |

⁵ Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.



| OBSERVACION COMUNICADA | RESPUESTA ENTIDAD | ANÁLISIS DE LA RESPUESTA |
|--|-------------------|--|
| <p>Por otra parte, el Decreto 1076 de 2015⁶ define las zonas de páramos como ecosistemas estratégicos así:</p> <p>ARTÍCULO 2.2.2.1.3.8. Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subparamos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.</p> <p>Desde el punto de vista del manejo de ecosistemas comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales, el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 establece los siguientes mecanismos:</p> <p>Artículo 33° - Creación y Transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. [...] Parágrafo 3° - Del Manejo de Ecosistemas Comunes por varias Corporaciones Autónomas Regionales. En los casos en que dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas. Cuando dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan a su cargo la gestión de ecosistemas comunes, su administración deberá efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio del Medio Ambiente [...]</p> <p>Además, el Artículo 6 definió la cláusula general de competencia así:</p> <p>Artículo 6°.- Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.</p> <p>En consecuencia...</p> <p>CRITERIO</p> <p>Las normas citadas establecen mecanismos para el manejo de ecosistemas y cuencas hidrográficas que confluyen en las jurisdicciones de dos o más autoridades ambientales; dichos mecanismos están sujetos a la reglamentación que emita el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se establece la definición de páramo y su importancia estratégica que requiere protección especial.</p> <p>HECHOS</p> <p>Aunque el Ministerio del Medio Ambiente expidió el Decreto 1640 de 2002 que incluye reglamentación sobre las comisiones conjuntas⁷ de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la</p> | | <p>ANÁLISIS DE LA RESPUESTA</p> <p>necesidad de generar mecanismos de coordinación para el proceso.</p> <p>Por las anteriores consideraciones, la observación se valida como hallazgo de tipo administrativo.</p> |

⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



OBSERVACION COMUNICADA

RESPUESTA ENTIDAD

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

| | | |
|---|--|--|
| <p>Ley 99 de 1993, la norma se expidió específicamente para el manejo de "cuencas hidrográficas" comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales.</p> | | |
| <p>Sin embargo, la cuenca hidrográfica, es una categoría distinta respecto al concepto de "páramo", teniendo en cuenta la definición del Decreto 1076 de 2015².</p> | | |
| <p>ARTÍCULO 2.2.3.1.3. Definiciones.</p> | | |
| <p>[...] Cuenca hidrográfica. Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.</p> | | |
| <p>Además, para la legislación colombiana, el páramo aparece como una de las "áreas de especial importancia ecológica" objeto de protección especial.</p> | | |
| <p>A partir de lo anterior, la CGR observa que el MADS aún no ha reglamentado los mecanismos dispuestos en el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99, específicamente en relación con los ecosistemas de páramo, ya que:</p> | | |
| <ol style="list-style-type: none">1. No ha emitido la reglamentación sobre las comisiones conjuntas para concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental de las áreas de páramo.2. No ha reglamentado los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de las áreas de páramo en que confluyen jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales y el sistema de parques nacionales o reservas.3. No ha trazado lineamientos sobre los convenios para la gestión de ecosistemas de páramo comunes a dos o más corporaciones autónomas regionales. | | |
| <p>CAUSA</p> | | |
| <p>La anterior situación se ocasiona en debilidad en la revisión y actualización de las normativas reglamentarias en materia de comisiones conjuntas para concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental de las áreas de páramo que están a cargo del Ministerio.</p> | | |
| <p>EFFECTO La condición presentada afecta la coordinación interadministrativa que se requiere para el manejo de las áreas de páramo que confluyen en: 1) la jurisdicción de dos o más corporaciones autónomas regionales, y 2) las jurisdicciones de las corporaciones y el sistema de parques nacionales, 3) Moras en la delimitación de páramos donde confluyen varias autoridades ambientales.</p> | | |
| <p>Esta observación Administrativa se trasladó al MADS.</p> | | |

¹ CAPÍTULO IV. De las Comisiones Conjuntas.

Artículo 43. Del Objeto. Las comisiones Conjuntas de que trata el parágrafo 3º del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, tienen por objeto, concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.