



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**MEDIDAS DE COMPENSACIÓN RESULTADO DE LICENCIAS AMBIENTALES
ANLA; CORPORINOQUIA, CORMACARENA, CORANTIOQUIA, CAM Y CORPOGUAJIRA
A
30 DE JUNIO DE 2017**

**CGR-CDMA No. 025
Nov – 2017**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Contralor Delegado para el Medio Ambiente	Diego Alvarado Ortiz
Directora de Vigilancia Fiscal	María Fernanda Rojas Castellanos
Supervisor	Eduardo Tapias Martínez
Equipo de auditores:	
Responsable Actuación Especial	Diego Mauricio Riaño Suárez
Integrantes del Equipo Auditor	José Joaquín Mojica Villamarín Nelson José Rincón Barba Edgar Enrique Roa Acosta John Berardo Trujillo Pino (Apoyo)

TABLA DE CONTENIDO

	Pag
1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	5
1.1.1. Objetivo General	6
1.1.2. Objetivos Específicos.....	6
2.1. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	6
2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	6
2.3. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	7
2.4. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	7
2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS	8
2.6. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	10
3.1.1. Seguimiento a resultados de auditorías anteriores	12
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	12
3.2.1. Corporinoquia.....	12
3.2.2. Cormacarena	42
3.2.3. Corantioquia	60
3.2.4. Corpoguajira.....	69
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	85
3.3.1. Anla - Corporinoquia	85
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	92
3.4.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	92
3.4.2. Corporinoquia.....	99
3.4.3. Cormacarena	105
3.4.4. Corantioquia.....	110
3.4.5. CAM	112
3.4.6. Sistema Nacional de Información Forestal – Corporinoquia, Corantioquia, Corpoguajira, CAM y ANLA	114



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor:
LUIS GILBERTO MURILLO
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS
Calle 37 No. 8-40 Bogotá D.C.

Doctora
CLAUDIA VICTORIA GONZÁLEZ HERNANDEZ
Directora
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA
Calle 37 No. 8-40 Bogotá D.C.

Ingeniera
MARTHA JHOVEN PLAZAS ROA
Directora General
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA
Carrera 23 No. 18-31 B. Yopal - Casanare

Ingeniera
BELTSY BARRERA MURILLO
Directora General
Corporación Para El Desarrollo Sostenible
Del Área De Manejo Especial La Macarena - CORMACARENA
Cra 35 No 25-57 Villavicencio – Meta

Ingeniero
CARLOS ALBERTO CUELLAR MEDINA
Director General
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM
Carrera 1 No. 60-79 Neiva - Huila

Doctor
LUIS MANUEL MEDINA TORO
Director General
Corporación Autónoma Regional de la Guajira - CORPORGUAJIRA
Cra. 7a No 12-15 Rioacha - Guajira

Ingeniero
ALEJANDRO GONZALEZ VALENCIA
Director General
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia- CORANTIOQUIA
Carrera 65 N° 44A-32 Medellín – Antioquia

Respetado señor Ministro y Directora (e)s :

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 0014 del 14 de Junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento sobre las medidas de compensación en los sectores de hidrocarburos y minería en las jurisdicciones de las Corporaciones: Corporinoquia, Cormacarena, Corantioquia, CAM y Corpoguajira.

Es responsabilidad de la Administración, 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.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables respecto a las medidas de compensación resultado del proceso de licenciamiento ambiental y demás instrumentos de gestión ambiental, 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 0014 del 14 de Junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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 proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron MADS, ANLA, Corporinoquia, Cormacarena, Corantioquia, CAM y Corpoguajira.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) establecido para tal efecto y los archivos de la Delegada para el Medio Ambiente.

La auditoría se adelantó en las sedes de las Corporaciones: Corporinoquia -Yopal, Cormacarena - Villavicencio, CAM- Neiva, Corpoguajira -Riohacha, Corantioquia -Medellín. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de julio de 2017 y abarcó el periodo comprendido entre las 5 últimas vigencias, sin embargo el alcance abarco algunos instrumentos del régimen antiguo anteriores a la licencia ambiental, así como los de resultado del régimen de transición.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

1.1.1. Objetivo General

Verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable para el establecimiento y seguimiento de las medidas de compensación, en los proyectos de hidrocarburos y minería, en las jurisdicciones de las corporaciones: CORPORINOQUIA, CORPOGUAJIRA, CORANTIOQUIA, CAM y CORMACARENA

1.1.2. Objetivos Específicos

- Verificar la aplicación por parte de las CARS de las medidas compensatorias originadas en los instrumentos de licenciamiento y planes de manejo en el sector minero, a junio de 2017
- Verificar la aplicación de la autoridad ambiental competente de las medidas compensatorias originadas en los instrumentos de licenciamiento y planes de manejo en el sector de hidrocarburos, a junio de 2017.
- Evaluar las acciones de control y seguimiento al cumplimiento a las medidas de compensación ambiental de los sectores de Hidrocarburos y minero, a junio de 2017.

2.1. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

- Ley 2 de 1959 - Artículo 1
- Ley 99 de 1993 - Artículos 1, 23, 31, 50, 57 y 107
- Ley 42 de 1993 - Artículo 11
- Ley 610 de 2000 - Artículo 3
- Ley 685 de 2001 - Artículo 34
- Ley 1450 de 2011- Artículos 203 y 204
- Decreto 1200 de 2004 - Artículo 9
- Decreto 2041 de 2014 - Artículos 3, 21 y 22
- Decreto 1076 de 2015 - relacionado con las licencia ambientales
- Resolución 1517 de 2012
- Sentencia C-632 de 2011 de Corte Constitucional
- Plan Nacional de Restauración - 2015
- Reglamentación interna y expedientes Corporaciones.

2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la auditoria consistió en las medidas de compensación establecidas resultado de los procesos de licenciamiento Ambiental en los sectores de Hidrocarburos y Minería a Junio de 2017, en las Corporaciones: CORPORINOQUIA, CORPOGUAJIRA, CORANTIOQUIA, CAM, CORMACARENA, además de lo concerniente a la ANLA.

Se propendió por analizar la aplicación de los criterios específicos de proporcionalidad y resarcimiento real de las medidas compensatorias, frente a los impactos generados por los sectores productivos antes mencionados.

2.3. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría: falta de certeza del número de expedientes con medidas de compensación activos en la jurisdicción de Corporinoquia, de igual manera, baja confianza en la información reportada por Corantioquia sobre el número total de licencias ambientales y otros instrumentos ambientales con medidas de compensación en el sector minero con medidas de compensación.

2.4. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con medidas de compensación resultado de los procesos de licenciamiento ambiental NO resulta conforme en la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados. La presente conclusión se basa en lo evidenciado en las evaluaciones realizadas y a los aspectos de monetización de las medidas de compensación resultado de las licencias ambientales, así como su control y destinación de los recursos recibidos por este concepto.

Frente a las Corporaciones: Corpogujaira, Cormacarena y Corantioquia, de acuerdo con las evidencias recaudadas y con los registros aportados por éstas, se encuentra que pese a que se aplican en gran parte del universo conceptos de proporcionalidad y de resarcimiento real del impacto generados así como una compensación "in-natura", en algunos casos las razones técnicas se han apartado de los criterios de la materia controlada, por lo cual no resulta conforme, en todos los aspectos significativos detallados en el presente informe como hallazgos.

Ahora bien, sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a labores de control y seguimiento de algunas medidas de compensación, la información y registros como actuaciones de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM se acerca al cumplimiento de los criterios de la materia controlada, por lo cual resulta conforme, en los aspectos significativos, con proporcionalidad, resarcimiento y atención de los impactos susceptibles a medidas de compensación¹.

Uno de los factores que afectó el alcance de la presente auditoría es la falta de reglamentación a nivel regional sobre la materia auditada, lo cual hace que existan interpretaciones que afectan el patrimonio natural de la Nación, así mismo, la desarticulación de instrumentos como Plan Nacional de Restauración, con los procesos de licenciamiento.

De acuerdo con los resultados de la auditoría y la metodología establecida por la CGR para la evaluación del control interno en la auditoría de cumplimiento, los asuntos auditados obtuvieron una calificación global de 2,444, que se ubica en el rango de INEFICIENTE, ya que evaluado el cumplimiento de las medidas de compensación resultado de las licencias ambientales, se encontraron debilidades estructurales en materia de gestión, dada la ausencia de criterios únicos para su establecimiento, la discrecionalidad en la toma de decisiones, debilidades en el proceso de establecimiento de las medidas así como al seguimiento efectivo a las mismas.

¹ Según el reporte del IDEAM de Noviembre 7 de 2017, referente al Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos de Colombia (MEC), al comparar el mapa en el 2015 respecto al del 2017 en el Departamento del Huila se evidenció recuperación de las áreas de ecosistemas naturales en un 7,71%.

2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó veinticinco (25) hallazgos administrativos de los cuales once (11) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) tiene presunta connotación penal.

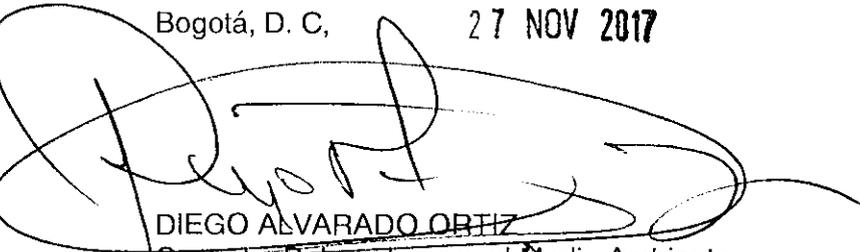
2.6. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor 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 Contraloría General de la República 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 014 de 14 de junio de 2017.

Bogotá, D. C,

27 NOV 2017



DIEGO ALVARADO ORTIZ
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Aprobó: Maria Fernanda Rojas Castellanos
Revisó: Eduardo Tapias Martinez
Elaboró: Equipo Auditor





3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Colombia desde la expedición de la Ley 99 de 1993 ha avanzado hacia la metodologías que obligan a las empresas a restaurar o compensar, desde el punto de vista ecológico, ambiental y social, aquellas zonas biodiversas afectadas por el desarrollo de proyectos hidroenergéticos, petroleros, mineros o viales, pero según la evaluación realizada por este Organismo de Control, estos procesos de compensación a nivel regional avanza desarticulados a las políticas públicas en la materia, como por ejemplo, el Plan Nacional de Restauración, entre otras, generando riesgos por la no atención de impactos de manera adecuada y por consiguiente favoreciendo la generación pasivos ambientales.

Sumado a ello, la problemática de Corporinoquia, representada en el cambio de las medidas de compensación impuestas en las licencias ambientales por dinero para la financiación de cualquier proyecto del plan de acción, ha sido recurrente, pese a las observaciones realizada por la CGR en anteriores informes de auditoría, adicionalmente en esta Corporación se encuentra inadecuados controles sobre la materia auditada.

Respecto a los resultados de las demás Corporaciones, se encuentra que Corantioquia pese a estar avanzando en la reglamentación de compensaciones por pérdida de biodiversidad, presenta un riesgo sobre la imposición de medidas de compensación en el sector minero, de otros factores susceptibles de ser compensados por la actividad minera y que han sido adaptados mediante el manual de evaluación, control y seguimiento de los planes de compensación ambiental.

En Comacarena, se encuentran desviaciones frente a la expedición y a la planeación de la medida de compensación, encontrándose dificultades en la expedición de unas licencias y el seguimiento y control para garantizar la efectividad de las medias impuestas.

Respecto a Corpoguajira, las compensaciones ambientales por parte de la corporación se han centrado en el tema de la pérdida de la cobertura vegetal a nivel de aprovechamiento forestal y sustracciones de reserva en el tema minero, sin que se observen parámetros de evaluación previos que permitan soportar que las medidas impuestas o acordadas con la empresa en el tema de la afectación hídrica (oferta, calidad y disponibilidad del recurso), remoción de la capa de suelo y afectación de acuíferos y que conducen efectivamente a mantener o incrementar la biodiversidad producto de la actividad extractiva y el avance del PIT minero.

Los resultados frente a la materia auditada en la CAM, se puede afirmar que existe un control de riesgos adecuado y un mejoramiento continuo frente a las situaciones anteriormente evidenciadas por este organismo de control, de igual manera se encuentra procesos en marcha para regular las medidas de compensación de acuerdo con criterios de equivalencia ecológica, proporcionalidad y compensación real.

El tema de las compensaciones ambientales por desarrollo de actividades petroleras se centra en la conformación de áreas reforestadas por parte de las compañías, sin embargo no se observa la existencia de indicadores o bioindicadores que permitan tener registro de cómo evoluciona dichas áreas reforestadas y de cómo se efectúa la recuperación de la fauna y la flora nativa o en caso como se establecen nuevos nichos de fauna y avance de la frontera arbórea de tal forma que se asegure, se mantiene o se incrementa la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y que con la medida se alcanza el objetivo primordial derivado de las compensaciones ambientales.

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Los resultados sobre los aspectos significativos evaluados se presentan según lo evidenciado en cada Corporación:

La Ley 99 de 1993 define de manera general la compensación como un requisito que las autoridades ambientales establecen cuando se otorga la autorización para desarrollar una obra o actividad y que un tercero acepta mediante la licencia ambiental.

Los decretos que sucesivamente han modificado el título VIII de la Ley 99 que reglamenta lo concerniente a las licencias ambientales, en su momento definieron las medidas de compensación como las acciones enfocadas a resarcir y retribuir por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.

Los beneficiarios de dichas acciones son las comunidades, las zonas donde están ubicadas las actividades económicas y el entorno natural.

De manera más puntual el Ministerio en el año 2012 formalizó el "*Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad*", mediante el cual se busca determinar y cuantificar de las medidas de compensación, garantizando la conservación efectiva de un área ecológicamente equivalente donde se logre generar una estrategia de conservación permanente o su restauración ecológica, para que al comparar con la línea base se garantice la no pérdida neta de biodiversidad.

A pesar de que el manual por pérdida de biodiversidad, no incluyó dentro del alcance de las misma la aplicación para las Corporaciones, considera la CGR que éstas en ejercicio de la autonomía administrativa considerada en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, han debido avanzar en una definición particular del mismo según su jurisdicción, así definiendo los elementos aplicables a su entorno regional buscando que las compensaciones sean herramientas eficaces en la no pérdida de biodiversidad. Situación que según evidencias aportadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se ha venido avanzado en el último año. Sin embargo los resultados a la fecha son limitados.

El ejercicio auditor permitió evidenciar que la fórmula predominante para materializar las medida de compensación es la de reforestación principalmente con especies nativas, sin

embargo, es menester destacar el mecanismo empleado por Corporinoquia, el cual consiste en transformar las hectáreas y especies en dinero, el cual se direcciona a los proyectos de su plan de acción.

La CGR considera que ésta modalidad no es adecuada porque se desvirtúa el sentido de la compensación, ya que se desconocen las obligaciones definidas en el acto administrativo que otorgó el instrumento ambiental, las cuales corresponden a las afectaciones generadas por cada proyecto y que se plasman en cada estudio de impacto ambiental.

De otra parte, la Corporación libera al beneficiario del instrumento ambiental de la ejecución de las medidas, al reducir su accionar al pago de una suma de dinero, generando el riesgo de la no atención de impactos resultantes del EIA presentado por los licenciados, conllevando a la generación de pasivos ambientales en la región.

Otra situación es la generación de recursos que no fueron considerados en el marco normativo que aplica a las corporaciones, es así como se ha convertido, particularmente en Corporinoquia en una fuente de recursos que financia el Plan de Acción, lo cual no está reglamentado por la ley ni reconocido como tal en la normatividad que les aplica.

Con respecto a las compensaciones mediante reforestaciones en general, se encuentra que los actos administrativos que las imponen no son claros en la definición del momento en que se deben realizar, ni en el momento en que el requisito se considera cumplido y no existe unanimidad de criterios en la imposición de las medidas de compensación, por lo tanto existen diferentes condiciones que deben sortear los interesados si el proyecto tiene impacto en más de una jurisdicción de la CAR, lo cual se convierte en un limitante en la inversión.

Se evidenciaron deficiencias en la función de control y seguimiento específicamente en la exigencia de la presentación del plan de compensación, además en la verificación de que las especies plantadas correspondan a las especies aprobadas.

También se detectaron demoras en el pronunciamiento de las corporaciones sobre los planes de compensación, en la imposición de medidas sancionatorias por el incumplimiento en las obligaciones a cargo del responsable del instrumento ambiental y en la coordinación con la autoridad minera nacional.

De igual modo, en el sector hidrocarburos desde la creación del ANLA es la encargada de tramitar y de otorgar las licencias ambientales, sin embargo la competencia de las Corporaciones se ven representada en acuerdos e imposiciones de medidas de compensaciones ambientales producto de sustracciones de reservas, aprovechamientos forestales y despejes de áreas para la adecuación de vías y plataformas petroleras o en caso dado instalación de facilidades de producción; dichas medidas consisten en reforestaciones en predios privados, en predios de las empresas petroleras o en predios públicos, y que luego serán entregados a la Corporación según el caso, de otra parte se

presentan acuerdos y contratos de comodato entre las empresas petroleras y particulares en los que existen unos compromisos por parte de los propietarios a efecto de mantener las áreas reforestadas por las empresas petroleras con diferentes tipos de especies arbóreas nativas para la conservación de rondas hídricas y zonas protectoras en diferentes lugares de las cuencas hidrográficas.

Sin embargo se evidenciaron debilidades en la coordinación institucional en el establecimiento de las medidas de compensación así como su seguimiento.

3.1.1. Seguimiento a resultados de auditorías anteriores

Según el análisis de antecedentes, se encuentra que la CGR realizó en las vigencias 2014 y 2015, pronunciamiento sobre la materia en los informes de auditoría gubernamental con enfoque integral de Corporinoquia. Sin embargo, según se puede establecer en el presente informe no se encuentran registros y evidencias de mejoras sobre los aspectos ya cuestionados por este Ente de Control, por lo tanto se determina que los controles y acciones de mejora han sido ineficaces.

Sobre los demás sujetos de control no se evidenciaron antecedentes respectivos.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Verificar la aplicación por parte de las CARS de las medidas compensatorias originadas en los instrumentos de licenciamiento y planes de manejo en el sector minero, a junio de 2017

3.2.1. Corporinoquia

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 1-D1 - P1 - Monetización de las medidas de compensación resultado de los procesos de licencia ambiental. Con presunta connotación disciplinaria y penal.

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Ley 42 de 1993 - Artículo 11
Ley 610 de 2000 - Artículo 3
Ley 734 de 2002 – Artículo 48 Numeral 37
Sentencia C-710/01
Sentencia C-632 de 2011

Criterio

Principio de Legalidad

Ley 610 de 2000 - Artículo 3

Según Sentencia C-710/01 *"El principio constitucional de la legalidad, como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley"*.

Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.

Ley 42 de 1993 - Artículo 11 *"El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables"*.

La Ley 99 de 1993 estableció en el artículo 1 sobre los principios generales ambientales: *"1) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo"* *"2) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible."*

En la misma ley se estableció en su artículo 23 *"Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente"*

Así mismo, en la cita Ley en el artículo 46 se definieron los elementos que constituyen el patrimonio y las rentas de las Corporaciones.

El artículo 50 de la Ley 99 de 1993 que define la licencia ambiental como una autorización otorgada por la autoridad ambiental a un tercero que se compromete a cumplir los requisitos que en ella se definan sobre compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 definió el Estudio de Impacto Ambiental – EIA como el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una Licencia Ambiental; además indicó que dicho estudio incluiría el diseño de los planes de compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad. Por lo tanto es el instrumento esencial para la toma de decisión de las Autoridades Ambientales.

Decretos reglamentarios del Título VIII de la Ley 99 de 1993 que definen las compensaciones ambientales.

Adicionalmente en su contextualización, se debe citar el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad, adoptado por Ministerio de Medio Ambiente, a través de Resolución 1517 de 2012, en el cual se establece: *“Las medidas de compensación garantizarán la conservación efectiva o restauración ecológica de un área ecológicamente equivalente, donde se logre generar una nueva categoría de manejo, estrategia de conservación permanente o se mejoren las CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO): es de la biodiversidad en áreas transformadas o sujetas a procesos de transformación. Un área ecológicamente equivalente o de equivalencia ecológica se refiere a áreas de ecosistemas naturales y/o vegetación secundaria que mantienen especies y comunidades similares a los presentes en el ecosistema natural o vegetación secundaria impactados y que tienen una viabilidad ecológica similar por área, condición y contexto paisajístico.”*

La compensación ambiental debe ir encaminada a lograr una ganancia en biodiversidad para compensar los impactos o efectos negativos generados en un área determinada por la realización de un proyecto.

Cuando se refiere a compensar ambientalmente, nos estamos refiriendo a medidas que se toman para resarcir cualquier impacto residual negativo que se produce en la ejecución de un determinado proyecto y que no se puede evitar, minimizar y/o rehabilitar o restaurar, a fin de alcanzar la no pérdida neta o una ganancia neta de biodiversidad.

El Ministerio de Medio Ambiente, a través de concepto OAJ-8140-E2-2016-032887, conceptuó:

“...el ordenamiento jurídico ambiental no faculta a las autoridades ambientales a proponerle a un usuario de su jurisdicción el pago en dinero como compensación de una obligación impuesta anteriormente, por cuanto ésta figura no está llamada a constituirse en fuente generadora de recursos económicos para las autoridades ambientales, toda vez que ello contradice lo dispuesto en las normas que regulan este tipo de medidas.

(...). ...se debe indicar que las medidas de compensación por su naturaleza, no implican la fijación de una suma en dinero, pues estas no tienen contenidos pecuniarios unívocos respecto de los bienes objeto de compensación. (...).

Conforme a su finalidad, las medidas de compensación, tienen una visión ecosistémica y una forma de intervención o manejo positivo, a través de acciones específicas tales como, la restauración de un hábitat degradado en otro lugar diferente al área del proyecto, la protección de un área para evitar su degradación y la protección de áreas donde habrá pérdida inminente o proyectada de biodiversidad, siempre y cuando estas acciones resarzan y retribuyan a las comunidades, las regiones, localidades impactadas por el proyecto. La compensación debe alcanzar ganancias ambientales demostrables en el estado de conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, las cuales no serían obtenidas sin su implementación.

La implementación de medidas de compensación conducen a producir o generar un impacto o efecto positivo alternativo y equivalente al impacto o efecto negativo identificado en la realización del proyecto. Comprende el reemplazo o sustitución de los recursos naturales o elementos del

medio ambiente afectados, por otros de similares características, clase, naturaleza y calidad u otros con ganancia en biodiversidad”

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, con relación a este tema emitió el concepto mediante oficio No. 20161E0088700 del 7 de octubre de 2016, en el cual señala.

“...la Corte Constitucional en la sentencia C-632 de 2011 se pronunció en cuanto a la compensación en materia ambiental de la siguiente manera:

“Medidas compensatorias- Características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de las medidas propiamente sancionatorias y preventivas I

*Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otras dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias. Se pueden destacar las siguientes: (i) **están dirigidas única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado**, buscando que este retome a la situación en que se **encontraba antes del daño ambiental** o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta **proporcionalidad** con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria. **Pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio**”.*

8.11. Ahora bien, el proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias.

*En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura además, que la misma resulte equilibrada y coherente y **permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.***

8.12. La circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa, en todo caso, que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la autoridad ambiental competente, pues estas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de proporcionalidad. **A este respecto, el propio artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 es claro en señalar que la sanción y las medidas compensatorias “deberán guardar una estricta proporcionalidad”, lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental y en todo caso, no podría ser excesivamente más gravosa que la sanción misma.** Además, en cuanto se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, estas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados con ellas.

No sobra agregar, al respecto, que las medidas compensatorias se inspiran en principios incorporados a convenios internacionales de protección al medio ambiente. Sobre el particular, la Declaración de Estocolmo de 1972, consagra en el Principio 3 que “debe mantenerse siempre que sea posible restaurarse o mejorarse

la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables". En concordancia con ello, el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea -TCE-, establece, dentro de los principios que gobiernan la política ambiental europea, el principio "quien contamina paga", también conocido como contaminador-pagador, en virtud del cual, las personas físicas o jurídicas que sean responsables de contaminación o daño ambiental deben asumir los costos de las medidas que sea necesario adoptar para evitarlo, corregirlo o reducirlo".

Así mismo en el citado concepto se refirió que: "Se recuerda que el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 estableció, que **las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares**"

"Por esto, se entiende que las normas ambientales no podrán ser objeto de transacción alguna, así como los bienes ambientales, que si bien en su mayoría no son de uso público, si cumple una función pública y ambiental, por lo cual se debe restituir en su mayoría a su estado en que se encontraba al momento en que inició la afectación, sea está autorizada por la autoridad ambiental competente o no"

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento):

Se encuentra que las medidas de compensación impuestas por Corporinoquia en los procesos de licenciamiento, no guardan relación con los impactos detectados en los Estudios de Impacto Ambiental - EIA de cada solicitud, sumado a ello su imposición y concertación no buscan restituir en natura los daños causados por las actividades licenciadas.

La Corporación mediante Resoluciones 200.15.04.0679 de 2004 y 100.41-14-1428 de 2014, sustituyó las medidas de compensación ambientales, por una equivalencia en dinero trasferido por el Licenciatario a modo concertación, apartándose de la reparación real de los impactos generados por la actividad licenciada y cuya especificidad está contenida en el acto administrativo que otorgó licencia ambiental.

Con la información aportada se deduce que la Corporación ha recibido por concepto monetización de las medidas de compensación cerca de \$5.364.304.969 en los últimos 5 años, dicho recaudo no está definido dentro del marco normativo concerniente a las rentas y patrimonio de las Corporaciones, por lo tanto se realiza una transformación improcedente en el manejo de recursos, esta situación contraviene la sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-632 de 2011 donde define que las medidas compensatorias deben atender criterios de "proporcionalidad" y restaurar en natura los impactos causados

Adicionalmente, se evidenció que el 65% de las concertaciones, los objetos no guardan relación con una restauración al medio ambiente afectado por la actividad económica desarrollada, como se muestra a continuación:

Tabla 1– Algunos casos de Actas de Concertación – Corporinoquia.

Acta de concertación	Fecha de Concertación	Valor	Objeto
500.01.4.10.0022	20 de octubre de 2010	\$ 26.804.439	Primer encuentro de Maestras y Maestros de preescolar y agentes educativos
500.01.4.10.0025	18 de noviembre de 2010	\$ 17.896.626	Formulación de la Agenda Ambiental Indígena entre el Resguardo Mochuelo y Corporinoquia
500.01.4.11.0004	08 de Febrero de 2011	\$ 142.957.008	Gestores Ambientales
500.01.4.11.0004	17 de febrero de 2017	\$ 46.089.205	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0007	17 de marzo de 2011	\$ 62.543.691	Compra de predio
500.01.4.11.0008	29 de marzo de 2011	\$ 98.282.943	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0009	30 de marzo de 2011	\$ 80.413.317	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0011	05 de abril de 2011	\$ 26.804.439	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción
500.01.4.11.0013	18 de abril de 2011	\$ 26.804.439	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0014	27 de abril de 2011	\$ 26.804.439	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0015	28 de abril de 2011	\$ 26.804.439	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0016	27 de abril de 2011	\$ 26.804.439	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0017	27 de abril de 2011	\$ 53.608.878	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0021	03 de mayo de 2011	\$ 9.217.841	Primer encuentro de Maestras y Maestros de preescolar y agentes educativos
500.01.4.11.0022	03 de mayo de 2011	sin monto	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - Mezcla asfáltica
500.01.4.11.0026	24 de mayo de 2011	\$ 150.418.709	Construcción primera etapa relleno sanitario Municipio de Paya
		\$ 32.522.964	Ajuste al Plan de Saneamiento y Manejo de vertimientos Municipal Pisba
500.01.4.11.0027	26 de mayo de 2011	\$ 18.435.682	Pastillas de potabilización de agua potable
500.01.4.11.0030	22 de junio de 2011	\$ 18.435.682	Elaboración de Agenda Etno-Ambiental Comunitaria del Pueblo Saliva de Orocué - Casanare
500.01.4.11.0032	22 de junio de 2011	\$ 9.217.841	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0033	22 de junio de 2011	\$ 55.307.046	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0034	22 de junio de 2011	\$ 38.871.364	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0035	28 de junio de 2011	\$ 27.653.523	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0036	28 de junio de 2011	\$ 28.653.523	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción

Acta de concertación	Fecha de Concertación	Valor	Objeto
500.01.4.11.0037	28 de junio de 2011	\$ 27.653.523	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0038	28 de junio de 2011	\$ 18.435.682	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0040	29 de junio de 2011	\$ 27.653.523	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.4.11.0041	30 de junio de 2011	\$ 18.435.682	Elaboración de Agenda Etno-Ambiental Comunitaria del Pueblo Saliva de Orocué - Casanare
500.01.4.11.0042	30 de junio de 2011	\$ 46.089.205	Construcción de la agenda ambiental indígena del resguardo caño mochuelo
500.01.4.11.0046	25 de julio de 2011	\$ 55.307.046	Construcción de la agenda ambiental indígena del resguardo caño mochuelo
500.01.4.11.0049	12 de agosto de 2011	\$ 1.437.983.196	Compra de predios, ediciones y Publicaciones, Formulación POMCA río Túa y Ajustes de los esquemas de ordenamiento territorial de Santa Rosalía y la Primavera
500.01.4.11.0051	19 de septiembre de 2011	\$ 86.500.000	modulo ambiental de la Escuela de Liderazgo indígena de Arauca
500.01.4.11.0058	01 de diciembre de 2011	\$ 27.653.523	Construcción de la agenda ambiental indígena del resguardo caño mochuelo
500.01.4.12.0008	24 de abril de 2012	\$ 153.054.336	Mandato territorial para la vida del pueblo saliva de Orocué - Casanare
500.01.4.29.09.097	24 de noviembre de 2009	\$ 17.515.898	Compra de predios
500.01.4.29.09.098	24 de noviembre de 2009	\$ 8.757.949	Compra de predios
500.01.4.29.09.100	25 de noviembre de 2009	\$ 8.757.949	Compra de predios
500.01.4.29.12.0002	09 de febrero de 2012	sin monto	Plan verano Corporinoquia en tu municipio - materiales de construcción
500.01.11.13.011	23 de julio de 2013	\$ 129.359.880	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción
500.01.11.13.014	30 de julio de 2013	\$ 29.852.280	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción
500.01.11.13.015	09 de agosto de 2013	\$ 29.852.280	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción
500.01.11.13.016	09 de agosto de 2013	\$ 34.827.660	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción
500.01.11.13.017	18 de octubre de 2013	\$ 89.556.840	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción
500.01.11.13.018	sin fecha	\$ 29.852.280	Plan de mantenimiento vial - materiales de construcción
500.01.11.14.011	14 de agosto de 2011	\$ 427.153.126	Mercados verdes núcleos de producción de cacao, plátano y forestal
500.01.11.15.021	13 de octubre de 2015	\$ 58.749.256	Entrega de 167 kits de colección Didáctica Agroecológica y 390 kits de la Guía Ambiental de Primaria

Acta de concertación	Fecha de Concertación	Valor	Objeto
500.01.11.15.029	29 de diciembre de 2015	\$ 308.433.594	Gestión Ambiental Regional
500.01.11.16.012	22 de septiembre de 2016	\$ 597.185.770	1) Proyecto piloto Cosecha de agua 2) Formulación del PMA distrito del Manejo integrado MATA de la Urama
500.01.11.16.013	22 de septiembre de 2016	\$ 235.731.225	1) Proyecto piloto Cosecha de agua
500.01.11.16.016	22 de septiembre de 2016	\$ 141.438.735	1) Proyecto piloto Cosecha de agua
500.01.11.16.020	28 Diciembre de 2016	\$ 78.577.075	Consolidación de la Educación y comunicación ambiental con gobernanza
500.01.11.16.021	28 Diciembre de 2016	\$ 188.584.980	Consolidación de la Educación y comunicación ambiental con gobernanza

Fuente: Corporinoquia Respuesta Oficio No 2017EE0104488

Para este ente de control, no es aceptable que acciones como: pavimentación de vías, entrega de materiales de construcción, cartillas educativas, encuentros de maestros, entre otros sean consideradas como una medida de compensación de los impactos ambientales no mitigables ni controlables derivados de las actividades económicas licenciadas por esa autoridad ambiental, puesto que no guardan **proporcionalidad** y no se están atendiendo los impactos detectados en los EIA de cada proyecto.

De igual manera, es cuestionable que para la determinación en la destinación de los recursos en cada compensación, no existen criterios técnicos para su distribución y por tanto es evidente un alto grado de discrecionalidad.

Por último, la razón fundamental expuesta en las actas de concertación sobre la dificultad de viabilizar y concretar el cumplimiento de las medidas de compensación a través de proyectos de reforestación (in natura), es debido a la ausencia de predios ambientalmente viables para ejecutar la actividad de compensación forestal en áreas estratégicas; para este Ente de Control esta razón es imprecisa, puesto que la Corporación cuenta con un sistema de 71 áreas protegidas de diferente índole, desde parques naturales nacionales hasta reservas de la sociedad civil, de igual forma es una de las corporaciones más grandes en el territorio nacional, así se señala en su plan de acción:

“La jurisdicción de CORPORINOQUIA está constituida por una extensa área conformada por 5 departamentos y 45 municipios. La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, ejerce funciones de autoridad ambiental en una de las zonas más ricas y diversas del país, con una extensión que cubre un área aproximada de 17.375.253 Has, con jurisdicción en 30 municipios de los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, con presencia en 5 municipios de Boyacá y 10 en Cundinamarca.”¹

Causa

La aplicación del concepto de compensación del modo interpretativo por parte de la Corporación ha generado que:

¹Fuente: Plan de Acción Trianual Corporinoquia 2016-2019

- Los actos administrativos (resoluciones) proferidos con el fin de modificar las medidas de compensación desconocen el principio de estricta proporcionalidad que deben guardar las compensaciones ambientales, lo que significa que el alcance de la medida es limitado en el entendido en que debe estar circunscrito proporcionalmente al daño causado. (C-632/011)
- Corporinoquia al sustituir las medidas compensatorias por el pago de recursos, estaría desconociendo *“la regla general que indica que estas son acciones específicas que debe ejecutar el dueño del proyecto en aspectos directamente relacionados con los impactos que el mismo genera”*. Lo que significa que si bien las medidas de compensación suelen traducirse en la inversión de una suma de dinero, en todo caso, esos recursos deben invertirse orientados a atender los impactos originados en el proyecto que da lugar a las mismas. (Concepto Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).
- Las resoluciones 200.15.04.0679 de 2004 y 100.41-14-1428 de 2014 de Corporinoquia, que permiten vía conciliación sustituir las medidas de compensación por el pago de recursos monetarios, en contravención con el marco normativo y la sentencia de la Corte Constitucional C-632 de 2011.

Efecto

Se libera al responsable de la licencia ambiental de asumir la obligación de desarrollar por su cuenta las medidas de compensación, alterando la naturaleza de la licencia ambiental; se incumple con lo evaluado en el EIA y lo aprobado en el plan de compensación; se generan ingresos que no están considerados en el marco normativo que aplica a las corporaciones y se eliminan las acciones directas para atender los impactos en las áreas de influencia de los proyectos extractivos creando impactos no atendidos, sin un responsable identificado y por ende sin lograr el objetivo de la compensación.

Lo cual se aparta del fin del objeto último de la licencia ambiental que es prevenir, controlar y compensar los impactos ambientales causados por cualquier actividad, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; pudiéndose en contrario generar pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, además de un alto riesgo de no atención de impactos resultante de las actividades licenciadas..

Lo anterior con una posible incidencia penal y disciplinaria

Respuesta de la Entidad.

... Corporinoquia no cuenta con los recursos financieros, humanos, operativos y logísticos suficientes, para atender una jurisdicción tan grande y con una problemática ambiental tan compleja, a lo que es necesario

sumarle la incorporación de estos territorios en los nuevos procesos de expansión industrial y agroindustrial y proyectos de la industria petrolera y minera y la falta de apoyo y de inversión del Gobierno Nacional.

...
ni la Ley 99 de 1993; ni los derogados Decretos 1180 de 2003; 1220 de 2005 y 2820 de 2010 que han desarrollado el tema de las Licencias Ambientales; ni el Decreto 2041 de 2014 compilado por el Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ni a nivel general el resto de la normatividad ambiental vigente, establecieron o establecen, las medidas de compensación en estricto sentido, teniendo en cuenta que lógicamente y técnicamente, las mismas deben depender de los impactos ambientales negativos que se generen en desarrollo de cada proyecto, dependiendo además de la naturaleza del permiso o autorización ambiental que se otorgue, de lo que a su vez depende determinar cuáles sean las necesarias, proporcionales, idóneas y pertinentes frente a cada situación particular y concreta, en el entendido que no todos los proyectos tienen las mismas implicaciones ambientales, económicas y/o sociales para la región.

Razón a lo anterior, el legislador se encuentra en imposibilidad de determinar en abstracto y de forma expresa y taxativa las medidas de compensación que se deben imponer por las Autoridades Ambientales competentes a los titulares de Licencias y Permisos ambientales.

La Ley 99 de 1993, establece en su artículo 23: "Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de **autonomía administrativa** y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, **encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible**, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente" (Negrilla y subrayado fueradel texto).

La Ley 99 de 1993, establece en su artículo 23: "Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente." (Negrilla y subrayado fuera del texto).

A su vez el artículo 31 *idem*, establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales...

Corresponde entonces a las Corporaciones Autónomas Regionales, en ejercicio de su función legal y de máxima Autoridad Ambiental en el área de su jurisdicción, la de expedir Actos Administrativos de carácter general con el fin de regular el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, así como también para la preservación, restauración y compensación del medio ambiente natural (artículo 30 Ley 99 de 1993).

Como se pasará a demostrar, no le asiste razón al Auditor cuando afirma:

- i) Que la Corporación substituyó las medidas de compensación por una equivalencia en dinero, apartándose de la reparación real de los impactos generados por la actividad licenciada (monetización de la medida de compensación).
- ii) Que la compensación ambiental debe ir encaminada exclusivamente a "lograr una ganancia en **biodiversidad** para compensar los impactos o efectos negativos generados en un área determinada por la realización de un proyecto" (Sic / negrilla y subrayado fuera de texto); pues de aceptar la premisa anterior, se estaría desconociendo la finalidad de las medidas de compensación, cual es **resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural**, que es lo

que ha venido realizando la Corporación a través de la ejecución de proyectos ambientales y en este sentido no es posible aseverar que una medida de compensación se circunscribe exclusivamente a reforestar, como lo hace ver el Órgano Auditor en sus observaciones.

- iii) Que la Corporación cuenta con 71 áreas protegidas que se pueden destinar para el cumplimiento de las medidas de reforestación.
- iv) Que el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, puede ser sustento normativo de las medidas de compensación derivadas de un proceso de licencia o permiso ambiental, pues si bien es cierto, el mencionado artículo señala que la sanción y las medidas compensatorias "deberán guardar una estricta proporcionalidad", como se indica "lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental", no es menos cierto que aquí ya se habla de un daño ambiental, ocasionado por la configuración de una infracción ambiental, muy diferente a lo que ocurre frente a una medida de compensación que se impone consecuencia de otorgar una licencia, permiso o autorización ambiental, pues cuando esta obligación se establece, no se ha iniciado la ejecución del proyecto, por lo cual no se tiene certeza de los impactos o el daño que se ocasionará.

Corolario a lo anterior, se evidencia que si el ejercicio fundamental dentro de un proceso de licenciamiento, permiso y/o autorización ambiental, es la plena identificación de impactos y la determinación clara de medidas que los mitiguen, es fundamental un análisis diligente de la Autoridad Ambiental, que sobre la base de una valoración técnica, pueda garantizar que la ejecución de esa específica actividad se haga de forma sostenible, que es a donde apuntan en los últimos años las acciones del Estado, de las entidades públicas, de las empresas y de los mismos ciudadanos, siendo una prerrogativa de obligatorio cumplimiento.

igualmente, es indudable que las relaciones entre ambiente y desarrollo están regidas por una constante tensión, hecho que se traslada al régimen de las licencias ambientales y se traduce en la falta de unificación de criterios que los actores de la gestión ambiental (comunidad, empresas, Entidades Públicas y Órganos de Control) tienen sobre lo que debe estar sujeto o no a una licencia, los tiempos para otorgarla, el criterio para identificar impactos y establecer medidas compensatorias, los mecanismos de evaluación y seguimiento y en fin otra serie de situaciones que de allí se desprenden.

De ahí la responsabilidad de las autoridades ambientales al otorgar una licencia, pues el autorizar la ejecución de un proyecto, significa colateralmente: i) La posibilidad de generar una serie de valores agregados en términos sociales y económicos para un territorio y ii) Poner en riesgo la protección del entorno y que se puedan materializar daños ambientales.

Atendiendo lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y normas vigentes, se han venido ejecutando alternativas de cumplimiento de las Compensaciones Ambientales, mediante la vinculación de proyectos enmarcados en el Plan de Acción, en el cual la única prerrogativa es que se cumpla sin dubitaciones la finalidad de las Medidas de Compensación (restaurar y resarcir).

Así mismo, en el año 2014, se profiere la Resolución No. 100.41-14-1428 del 29 de Septiembre, en búsqueda de una solución efectiva a las dificultades que se venían presentando para viabilizar y concretar el cumplimiento de las medidas de compensación a través de proyectos de reforestación, por cuanto ha habido una preocupante ausencia de predios ambientalmente viables para ejecutar la actividad de compensación forestal en áreas estratégicas, debido a que, al desarrollarla en predios privados no se garantiza el alcance del objetivo principal de la reforestación, la conservación efectiva o restauración ecológica de un área estratégica o mejorar las condiciones de la biodiversidad en áreas transformadas; además que se ha evidenciado la falta de dedicación, interés y compromiso de las entidades y/o particulares encargados de desarrollar el establecimiento de plantaciones forestales protectoras o de realizar su mantenimiento o vigilancia, lo que ha generado que se presenten reforestaciones que no cumplen con las características o criterios técnicos mínimos que garanticen su subsistencia; además del incumplimiento a los tiempos establecidos para ejecutar las actividades de establecimiento y mantenimiento de la reforestación protectora.

Es por ello que Corporinoquía, en ejercicio de su función legal y como máxima Autoridad Ambiental, en estricta observancia de las normas ambientales, teniendo en cuenta la realidad de la región, determina que las compensaciones ambientales no solo se pueden desarrollar en proyectos de reforestación con especies nativas de la región, sino que como alternativa a los proyectos de reforestación y dando alcance a la normatividad, se puede realizar la inversión del monto correspondiente a dicha reforestación en otro tipo de actividades y/u obras que representen un beneficio para el entorno ambiental de la sub-zona hidrográfica intervenida, cumpliendo con el fin de sea resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por el proyecto, obra o actividad; situación que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Los actos administrativos relacionados, han sido proferidos por Corporinoquía, conforme al ordenamiento jurídico y gozan de presunción de legalidad (artículo 88 – Ley 1437 de 2011 CPACA); en este sentido, se da cumplimiento estricto al principio de legalidad, a las normas ambientales, **a las directrices de la máxima Autoridad Ambiental – Ministerio de Ambiente, los lineamientos de la Honorable Corte Constitucional y no se configura la norma expresada** por el ente de Control relacionada con la Ley 734 de 2002 – Artículo 48 Numeral 37, que indica que se considera como falta gravísima "Proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, de los recursos naturales y del medio ambiente, originando un riesgo grave para las etnias, los pueblos indígenas, la salud humana o la preservación de los ecosistemas naturales o el medio ambiente.", la cual a pesar de ser enunciada en las observaciones, no se demuestra para el caso de la Entidad con relación a las presentes observaciones.

Lo anterior, por cuanto no es cierto, que mediante las normas internas relacionadas se haya sustituido las medidas de compensación ambientales, lo que se hizo, fue dar mayor alcance a su naturaleza y finalidad, a través de la concertación de su equivalencia para invertir en la ejecución de proyectos ambientales, que de ninguna manera se apartan de la reparación real de los impactos generados por la actividad licenciada, pues todas las actividades ejecutadas relacionadas con las medidas de compensación, se enmarcan dentro de los proyectos y programas del Plan de Acción Ambiental y bajo la lógica que esta Autoridad solo ejecuta funciones netamente ambientales y de protección de los recursos naturales.

Adicionalmente, es incorrecto afirmar que hay monetización de las medidas de compensación, pues, conforme lo establecido en la Ley 99 de 1993, Artículo 46 numeral 10, constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, las sumas de dinero que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título; con lo cual, no le asiste razón al auditor cuando afirma que "dicho recaudo no está definido dentro del marco normativo concerniente a las rentas y patrimonio de las Corporaciones".

A su vez, resulta imperativo que el órgano auditor tenga en cuenta, que estas transferencias en ningún momento se vuelven dinero ni se dispone al azar de ellas, sino que inmediatamente una vez ingresan a la Corporación producto de la concertación y suscripción del convenio, se inician todas las actuaciones tendientes a ejecutar los proyectos ambientales específicos del Plan de Acción, a través de alianzas estratégicas y se da cumplimiento a la obligación que se dispone en el acta de concertación de adelantar todos los procesos contractuales necesarios para garantizar la inversión y cumplir con la finalidad de la compensación.

Como fundamento normativo dentro de las observaciones presentadas, se expone por el Ente Auditor, el MANUAL PARA LA ASIGNACIÓN DE COMPENSACIONES POR PERDIDA DE BIODIVERSIDAD expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el año 2012, para desarrollar el marco normativo que establece la obligatoriedad de realizar compensaciones por afectación al medio ambiente y su biodiversidad.

No obstante y sin desconocerse la importancia de este instrumento, respetuosamente se indica y se aclara que este Manual, tal como lo expresa el acápite de INTRODUCCIÓN: "La determinación y cuantificación de las medidas de compensación se realizará con base en este instrumento de uso **obligatorio** para los solicitantes de licencia ambiental **de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**" (Sic).

En los mismos términos, se dejó establecido en el numeral 1.5 del referido Manual, sobre el ámbito de aplicación, en donde adicionalmente, en el inciso segundo, se aclara que el Manual aborda "las compensaciones al **medio biótico por pérdida de biodiversidad** en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundario. Por lo tanto, **lo anterior no contempla** las compensaciones a las afectaciones que se causen al medio biótico acuático y marino, **medio abiótico y socioeconómico**". (Sic / negrilla y subrayado fuera del texto).

El Manual únicamente aplica a las obras y actividades que requieran licencia ambiental por parte de la ANLA, dejando por fuera los proyectos licenciados por las CAR's, las sustracciones de reserva forestal, los aprovechamientos forestales y los levantamientos de veda y se destina a proyectos de gran envergadura entre otros, de los siguientes sectores: Minería; Hidrocarburos; Infraestructura; Eléctrico; Marítimo y portuario; Proyectos de generación de energía; Construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos; Ejecución de obras públicas; Ejecución de proyectos en la red fluvial nacional; Construcción de vías férreas o variantes de la red férrea nacional tanto pública como privada; Construcción de obras marítimas duras y generación de dunas y playas.

En este sentido, no puede el órgano Auditor, tomar una decisión, basar un juzgamiento y desestimar las actuaciones de la Corporación, con fundamento en un documento que no es una Norma en el sentido estricto de la palabra y que no obstante a pesar de ser un documento relevante y que sirve de referencia, no tiene carácter vinculante u obligante para la Corporación; resaltándose adicionalmente que este Manual se refiere exclusivamente a compensaciones por afectación del medio ambiente y su biodiversidad, dejando por fuera los demás aspectos que se encuentran inmersos dentro del concepto, objeto y finalidad de las Medidas de Compensación Ambiental para los solicitantes de licencia, permiso o autorización ambiental.

Por tal motivo, esta Corporación ha considerado procedente de conformidad con la definición que trae el Decreto 1076 de 2015 (Decreto 2041 de 2014), de las Medidas de Compensación ambientales y sociales y como parte de la política institucional, que estas acciones están de igual manera dirigidas a retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural. Bajo este precepto normativo se ha pretendido dirigir las Medidas de Compensación pendientes por cumplir con los beneficiarios de las Licencias, Permisos y Autorizaciones Ambientales, a proyectos que de forma eficaz puedan atender y mitigar la problemática que genera el desarrollo productivo y sostenible a los entes territoriales y a la Corporación, contándose con el apoyo y la voluntad de algunos titulares de Licencias, de dar cumplimiento a las Medidas de Compensación impuestas por Corporinoquia, conscientes de las implicaciones ambientales y sociales que trae consigo la ejecución de sus proyectos.

Se resalta que la estrategia anterior, ha sido implementada de manera exitosa y debe verse en un contexto global, en donde se han reforzado las acciones de la Corporación como Autoridad Ambiental y se han generado diversos beneficios sociales a las poblaciones de la región, lo cual no puede ser desconocido por el Ente Auditor menos con fundamento en un concepto cerrado y equivoco de lo que representa una Medida de Compensación Ambiental (no Medida de Compensación Forestal) y los fines que persiguen.

Lo anterior, no quiere decir que no se han efectivizado Medidas de Compensación de carácter forestal ni implica que la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA, ha dejado de reconocer la reforestación como instrumento vital para la recuperación, conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, por el contrario se ha logrado encontrar un punto medio entre el desarrollo sostenible de la región, la actividad económica y la atención de otras necesidades básicas como la protección de fauna y de las fuentes hídricas de la región, además de reforzar los programas de educación ambiental tanto a las empresas para la ejecución de sus

proyectos como a la población que por desconocimiento de las normas ambientales, terminan involucrados en procesos sancionatorios ambientales, lo que en muchas ocasiones deriva en acciones injustas.

Análisis de la Respuesta

Es de aclarar que la autonomía de la Corporación no ha sido cuestionada, pero sí la discrecionalidad en la concertación de las medidas de compensación, que no atiende a razones técnicas y no está comprobada que la efectividad del mecanismo implementado, sea mejor en comparación al ya existente en la normatividad ambiental.

Frente al artículo 23 de la ley 99 de 1993, es necesario recordar lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-462 de 2008, sobre el límite de la autonomía: *"En el caso de las CAR, la Corte determinó que el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional.*

....
No obstante, la autonomía no es autogobierno, ni soberanía en el ejercicio de funciones. La autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental"

Lo cual coincide con el artículo 23 que al final del mismo señala que las Corporaciones Autónomas Regionales actuarán de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente, por lo tanto el argumento no procede para desvirtuar lo expuesto.

Cita la Corporación la ley 99 de 1993 en lo respectivo a su Artículo 30º que reza – *"Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente"*. Negrilla fuera de texto. Frente a este argumento se resalta que la administración estará sujeta a las pautas del Ministerio sobre la materia, no se evidenciaron registros de consultas realizadas a ese Ministerio por parte de la corporación que les permitiera la monetización de las medidas de la compensación.

Se menciona, que el concepto de proporcionalidad no aplica para el caso de licencias ambientales puesto que el artículo 31 de la ley 1333 de 2009, solo es aplicable cuando existe un daño ambiental resultado de una infracción ambiental, y que frente a las licencias el daño no está comprobado ni se han ejecutado por lo tanto no es aplicable el concepto; frente a este argumento, teniendo en cuenta el principio de armonía regional (art. 63 Ley 99/93), si bien es cierto las medidas resultado de un proceso sancionatorio tienen diferente origen que las de la licencia ambiental, ellas no son excluyentes y si complementarias,

puesto que su fin es uno solo restituir al ambiente y a la sociedad los daños causados por cualquier vía.

Se refiere por parte de la Corporación que *“se han venido ejecutando alternativas de cumplimiento de las Compensaciones Ambientales, mediante la vinculación de proyectos enmarcados en el Plan de Acción, en el cual la única prerrogativa es que se cumpla sin dubitaciones la finalidad de las Medidas de Compensación (restaurar y resarcir).”* Este argumento es debatible debido a que la corporación no puede garantizar una restauración con obras como pavimentación de vías y suministro de materiales de construcción como se demostró en esta auditoría, asimismo el concepto de resarcimiento debe contener el de proporcionalidad, lo cual no se permite mediante la aplicación de Resoluciones 200.15.04.0679 de 2004 y 100.41-14-1428 de 2014. Por último, sobre este argumento la corporación no está facultada para imponer alternativas de manera arbitraria, alejadas de la política nacional ambiental, esto hace que existan fraccionamientos de la misma.

La motivación jurídica que expone la autoridad ambiental en los diferentes actos administrativos que ha dictado para concertar las medidas de compensación, no tendrían el alcance constitucional y legal que les permita colegir que tienen la facultad de modificar y negociar la medida de compensación impuesta en las licencias ambientales.

Menciona que frente a la problemática de falta de predios ambiental y administrativamente viables para reforestación se decidió dar *“alcance a la normatividad”*, de sustitución de las medidas compensatorias en natura por dinero que se invierte en proyectos del Plan de acción, frente a esto se retoma lo referido por la Corte Constitucional Sentencia C-710/01 *“El principio constitucional de la legalidad, como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley”*. Por lo tanto, La corporación no es el ente encargado de delimitar el alcance o definir su aplicación, pues esto únicamente le corresponde al legislador o al rector de la política ambiental en Colombia.

Asegura la corporación que es incorrecto afirmar que se ha convertido en una renta de la Corporación, según el argumento expresado *“que estas transferencias en ningún momento se vuelven dinero ni se dispone al azar de ellas, sino que inmediatamente una vez ingresan a la Corporación producto de la concertación y suscripción del convenio, se inician todas las actuaciones tendientes a ejecutar los proyectos ambientales específicos del Plan”*, frente a ello el argumento no desvirtúa que la Corporación recibe a título de actas de concertación dinero, porque así está establecido en la 100.41-14-1428 de 2014, asimismo en el anexo 8 del presupuesto de Acción denominado *“Sustentación Técnica y normativa plan financiero 2016 - 2019”*, donde se lee : *“RECURSO POR GESTION.*

Corresponde a una de las fuentes más importantes de apalancamiento para los gastos de inversión, para el cuatrienio 2016-2019 se proyectan obtener recursos del orden de los \$40.502 millones de pesos, recursos que se esperan gestionar a través de:

...

- *De los recursos producto de la concertación de compensaciones con empresas de hidrocarburos, entidades territoriales y particulares cuyos recursos apalancaran específicamente proyectos de inversión contemplados en el Plan de Acción...*

Con lo anterior queda demostrado que existe una monetización de las medidas de compensación está constituido como una fuente de financiación en Corporinoquia.

El uso de la reforestación como medida de compensación y su aparente exclusividad responde a una situación fáctica: es la fórmula predominante en los expedientes consultados por la CGR.

La fórmula de compensación mediante aportes económicos requiere para su aplicación de la modificación de las resoluciones que otorgan las Licencias Ambientales puesto que jurídicamente la compensación vigente es la expresada en la licencia ambiental, la cual se encuentra elevada a resolución, la misma no puede ser modificada por un acta entre las partes. Asimismo, no se es claro cómo mediante el cambio de las medidas de compensación se está respetando y cumpliendo con el control de impactos, propuestos en el Estudio de Impacto Ambiental - EIA, el cual es el instrumento más importante que debiera fundamentar las decisiones de una autoridad ambiental, es así que es debatible cómo el cambio de las medidas de compensación impuestas en las licencias ambientales por dinero no obedece a razones técnicas y por lo tanto altera la finalidad del licenciamiento.

La Autoridad Ambiental es el único actor en ejercicio de su autonomía y atendiendo directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puede reglamentar lo concerniente a las Licencias Ambientales, en cumplimiento del principio de armonía regional.

Durante la respuesta no se hace referencia a la adopción formal de las medidas de compensación reconocidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras corporaciones y cuál es la razón técnica de la no adopción y ajuste a las condiciones regionales, por lo tanto se reafirma que la decisión posee un alto grado discrecional.

La entidad no aportó argumentos que desvirtuaran lo evidenciado, más aun allega nuevos hechos que reafirman lo asegurado por este organismo de control, frente a las conductas que pudiesen ser contrarias al proceder como servidores públicos; tampoco se encuentran elementos que los desvirtúen, asimismo como las posibles conductas penales no encuentran pruebas para retractar lo comunicado, por lo tanto estos hechos serán trasladados a las instancias pertinentes.

Por cuanto los argumentos no son de recibo para la CGR, se confirman las situaciones evidenciadas y se confirman los alcances disciplinarios y penales de los mismos.

Hallazgo No. 2 - Concertación de medidas de compensación

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015, en el artículo 2.2.2.3.9.1

Criterio

El artículo 50 de la Ley 99 de 1993 define la licencia ambiental como *“la autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para ejecutar una obra o actividad, siempre y cuando el responsable de la licencia cumpla los requisitos que en ella se definan sobre la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”*.

El numeral 11 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 incluyó como una de las funciones de las Corporaciones el control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables.

El Decreto 1076 de 2015, en el artículo 2.2.2.3.9.1 establece que las licencias ambientales estarán sujetas al control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

La revisión documental permitió establecer que el término definido en el acto administrativo que otorgó la licencia ambiental para que el responsable presentara las medidas de compensación ante la Corporación no se cumplió y que la autoridad ambiental no ha implementado medidas efectivas que generen el cumplimiento de dicha obligación.

Lo anterior se evidenció en los expedientes 500.19.12.067, 500.29.12.030, 500.29.15.070, 500.29.15.071, 500.29.15.129, 700.29.12.042 y 500.29.12.138.

Causa

Debilidades en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Corporación en la licencia ambiental y en la aplicación de mecanismos que subsanen oportunamente el incumplimiento.

Efecto

El desconocimiento oportuno de la propuesta de medidas compensatorias no garantiza el cabal cumplimiento de la obligación, evaluar la pertinencia de las medidas, ni si su implementación contribuirá a restaurar las afectaciones causadas por la actividad económica.



Respuesta de la Entidad

La Corporación para cada uno de los expedientes enunció las acciones emprendidas mediante el control y seguimiento para exigir el cumplimiento de las obligaciones definidas en las resoluciones que otorgaron los instrumentos ambientales.

Análisis de la Respuesta

La observación de la CGR corresponde específicamente al cumplimiento del término definido en cada resolución para presentar el plan de compensación y que como se evidencia en el siguiente cuadro, la obligación no se ha cumplido en los expedientes allí referidos.

Expediente	Obligación	Fecha Resolución	Primera Actuación Corporación	Estado
500.19.12.067	Concertar dentro del primer trimestre de la licencia	13/06/2012	Auto (30-04-2015)	No se ha aprobado la medida de compensación
500.29.12.030	Concertar dentro del primer trimestre de la licencia	03/05/2012	Auto (22-05-2014)	Modificación de la medida de compensación
500.29.15.070	Concertar dentro del primer mes de la licencia	12/07/2016	Oficio (24-03-2017)	Se requirió al usuario para informar Compensación
500.29.15.071	Concertar dentro del primer año de la licencia	31/10/2012	Auto (06/10/2016)	No existe acto administrativo que
500.29.15.129	Concertar dentro del primer mes de la licencia	08/01/2016	Visita (14-09-2017)	No existe acto administrativo que acoja visita
700.29.12.042	Concertar dentro del primer mes de la licencia	28/08/2012	Auto (25-10-2013)	Plazo hasta 30 de noviembre de 2017
500.29.12.138	Concertar dentro del primer año de la licencia	22/08/2013	Auto (18-05-2016)	No se ha aprobado la medida de compensación

Fuente: Equipo auditor

Al comparar el término expreso de la obligación de presentar el plan de compensación con la primera actuación de la Corporación se evidencia que en ninguno de los expedientes relacionados el responsable de la licencia cumplió con la presentación del programa de reforestación en el término establecido, es más, de acuerdo con la información se establece que a la fecha del envío de la respuesta de las observaciones de la CGR no se ha aprobado la medida de compensación.

Por lo anterior, la observación se mantiene en calidad de hallazgo para los expedientes señalados en el cuadro.

Hallazgo No. 3 - Adopción de Conceptos Técnicos

Fuente de Criterio

Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos del antes Ministerio del Medio Ambiente

Criterio

Según Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos del antes Ministerio del Medio Ambiente, en el paso seis (6) del Instructivo de Seguimiento Ambiental de Proyectos del año 2002, estableció que "la comunicación de los resultados del seguimiento al responsable de la licencia se deben hacer mediante acto administrativo (auto o resolución)".

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

En los expedientes 500.19.12.067 y 500.29.12.030 se encontraron conceptos técnicos que no han sido adoptados mediante el respectivo acto administrativo.

En el expediente 500.19.12.067 no se encontró el acto administrativo que adoptó el concepto técnico del 28 de junio de 2016 sobre la viabilidad de las medidas de compensación propuestas.

En el expediente 500.29.12.030 no se evidenció el acto administrativo que adoptó el concepto técnico del 31 de mayo de 2017, el cual indicó que el beneficiario de la licencia mediante oficios 2016-14328 del 29 de diciembre de 2016 y 2017-03034 del 14 de marzo de 2017 se comprometió a atender la medida de compensación mediante el aporte de recursos económicos para la construcción del acueducto de la vereda Hoya Baja del municipio de Quetame (Cundinamarca).

Causa

Posibles deficiencias en el cumplimiento de las funciones a cargo del grupo jurídico de la corporación o en la comunicación entre éste y los grupos técnicos encargados del seguimiento de los proyectos.

Efecto

Sin la existencia de los actos administrativos la Corporación no puede exigir al responsable de la licencia el cumplimiento de las obligaciones aceptadas a través del instrumento ambiental, ni a corregir o implementar las medidas de compensación propuestas.

Respuesta de la Entidad

Con respecto al expediente 500.19.12.067 la Corporación informa que como el concepto del 28 de junio de 2016 corresponde a una visita de verificación solicitada por el usuario, que no se motivó en un acto administrativo y que no impuso obligaciones o requerimientos no debe ser acogido por acto administrativo

Sobre el expediente 500.29.12.030 la entidad indica que el concepto fue adoptado mediante el Auto 500.57.17.3437 del 10 de octubre de 2017.

Análisis de la Respuesta

Con respecto al expediente 500.29.12.030 la CGR se ratifica en la ausencia del auto, observación confirmada con los argumentos de la Corporación ya que la fecha del auto (10 de octubre) es posterior a la revisión del expediente por parte de la CGR (25 al 28 de

septiembre); adicionalmente, se evidencia falta de oportunidad en la evaluación jurídica del concepto técnico, puesto que los responsables de ésta actividad emplearon en la generación del acto administrativo aproximadamente cuatro (4) meses.

Sobre el expediente 500.19.12.067 la CGR no acepta los argumentos por cuanto en la Resolución 0786 del 13 de junio de 2012 que otorgó la licencia ambiental, se estableció como obligación para el licenciatario realizar una reforestación la cual debía concertar con la Corporación.

Entiende la CGR que la concertación es un ejercicio conjunto en el que el licenciatario presenta una propuesta y la autoridad la evalúa y se pronuncia formalmente al respecto. :

Lo anterior, se refuerza en los siguientes hechos consignados en el concepto técnico 0556 del 28 de junio de 2016:

Ilustración 1 Extracto Concepto técnico 0556 del 28 de Junio de 2016

Mediante comunicación radicada en la Corporación bajo el N° 04068 del 19 de abril del 2016, los señores Primitivo Alexis González Sánchez y Eduardo Humberto Paz Hernández representantes de la sociedad Proyectos y Triturados de Oriente S.A.S – PETRIORIENTE, identificada con Nit 900.525.677-4, solicita viabilidad del predio Los Arrecifes, ubicado en la vereda Guayaque, jurisdicción del Municipio Yopal, Departamento de Casanare, escogido para llevar a cabo el programa de reforestación, en cumplimiento de las obligaciones impuestas por esta Corporación.

Mediante Oficio N° 500.40.16.03316 del 11 de mayo del 2016, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA, genera cobro por servicios de verificación de áreas en cumplimiento de la medida de Compensación Forestal impuesta.

Mediante comunicación radicada bajo N° 05459 del 20 de mayo del 2016, la sociedad Proyectos y Triturados de Oriente S.A.S – PETRIORIENTE, identificada con Nit 900.525.677-4, remite el comprobante de pago por concepto de visita de verificación de áreas, escogidas para llevar a cabo el programa de reforestación en el predio Los Arrecifes, ubicado en la vereda Guayaque, jurisdicción del municipio Yopal, departamento de Casanare.

La Subdirección de Control y Calidad Ambiental de CORPORINOQUIA, realizó visita el 31 de mayo del 2016, al predio Los Arrecifes, ubicado en la vereda Guayaque, jurisdicción del municipio Yopal, departamento de Casanare, a fin de evaluar sus características fisiográficas, suelos, tipos de cobertura e hidrografía y emitir el respectivo concepto técnico

Fuente: Corporinoquia

El concepto en su parte concluyente determinó como resultado de la evaluación del predio, que la propuesta es ambientalmente viable, es decir, tomo una decisión sobre la viabilidad de adelantar la reforestación en el sitio presentado por el licenciatario.

El hecho de que la Corporación se pronunciara sobre la propuesta es consecuente con lo expresado en la Sentencia C-069 de 1995: "...La existencia del Acto Administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión..."

Por lo anterior, la CGR no acepta la argumentación de la Corporación y mantiene la observación en calidad de hallazgo.

Hallazgo No. 4 – D.2 Disposiciones técnicas reforestaciones protectoras - Presunta Incidencia Disciplinaria

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Ley 1450 de 2011
Plan Nacional de Restauración, 2015
Resolución Min agricultura No. 0711 de 1994.
Resolución 0678 de 2004 de Corporinoquia

Criterio:

La ley 99 de 1993 estableció en el artículo 1 sobre los principios generales ambientales: *"1) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo" "2) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible."*

El Plan Nacional de Restauración propone la restauración como una alternativa de compensación y como un mecanismo operativo de financiación de procesos y proyectos, en relación con el Manual para la Asignación de Compensaciones por pérdida de biodiversidad¹.

Este documento señala, la restauración es una estrategia de carácter interdisciplinario, en la cual se articula el conocimiento científico para dar respuestas a procesos de gestión y manejo de los ecosistemas, ante las necesidades de restablecer los ecosistemas degradados y prevenir futuros daños (Hobbs y Harris, 2001). Los acelerados cambios ambientales a nivel global han incrementado la demanda para el establecimiento de planes de restauración en las últimas décadas; esto se ve reflejado en los objetivos ambientales a nivel mundial, en los cuales la restauración se convierte en el eje central para los planes de manejo ambiental, forestal, compensación, y una estrategia para contrarrestar la pobreza (Evaluación de Ecosistemas del Milenio – MEA, 2005)².

1 Plan Nacional de Restauración. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012. Pág. 9, 16
<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/427-pantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-22#documentos>
Tres grandes objetivos de la restauración ecológica son (Brown y Lugo, 1994; Hobbs y Norton, 1995; Hobbs y Harris, 2001; Hobbs, 2002; SER, 2004; Van Andel y Grootjans, 2006; Hobbs, 2007; Holl y Aide, 2011) "Incluir en el pie de página"
1 *Restauración Ecológica (ecological restoration): restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general así como de la mayoría de sus bienes y servicios.*
2 *Rehabilitación ecológica (rehabilitation): llevar al sistema degradado a un sistema similar o no al sistema predisturbio, éste debe ser autosostenible, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos.*
3 *Recuperación ecológica (reclamation): recuperar algunos servicios ecosistémicos de interés social. Generalmente los ecosistemas resultantes no son autosostenibles y no se parecen al sistema predisturbio*
2 Ibidem. Pág. 9



La Ley 1450 de 2011, en su artículo 203 con relación a las Áreas Forestales, determina lo siguiente:

*“(…) **ARTÍCULO 203. ÁREAS FORESTALES.** Modifíquese el artículo 202 del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera: “Artículo 202. El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales. Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras. La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales. (...)” (Subrayado fuera de texto)*

El artículo 1 de la Resolución Corporinoquia No 0687 de 1997, define un área forestal protectora en los siguientes términos:

*“(…) **AREA FORESTAL PROTECTORA:** Es aquella que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o plantaciones forestales, con miras a proteger los recursos naturales allí establecidos. Sólo se permitirá la obtención en ella de productos secundarios del bosque, aplicando técnicas silvícolas necesarias para su adecuado desarrollo y conservación. Los bosques baldíos tienen este carácter, **MEDIDAS DE COMPENSACION:** Son obras o actividades dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, regiones y localidades, por los impactos o efectos negativos que no puedan ser evitados, corregidos o satisfactoriamente mitigados, **PLANTACION FORESTAL:** Es el bosque originado a partir de siembra de árboles, actividad que puede ser llevada a cabo por personas públicas o privadas, y **REFORESTACION:** Es el establecimiento de plantaciones forestales en un área determinada.(...)”*

El Parágrafo del Artículo Séptimo de la Resolución Corporinoquia No. 659 de 2000 por la cual se establecen las disposiciones técnicas para adelantar reforestaciones protectoras impuestas por compensación ambiental, determina que: *“(…)Parágrafo:Para estimular y promover la actividad Reforestadora de tipo protector, en las áreas de propiedad privada de predios particulares, diferentes a las del responsable de ejecutar la compensación deberá destinar previa concertación con el propietario del predio, hasta un 20% del número total de árboles a plantar en cada sitio, para el establecimiento de sistemas productivos alternativos como especies frutales, especies forrajeras, maderables y especies para cerca viva. (...)”Subrayado fuera de texto*

La Resolución 0678 de 2004, incorpora al ordenamiento jurídico de la Corporación las especies forestales autóctonas de que trata el artículo 1 de la Resolución Min agricultura No. 0711 de 1994.

Igualmente, es importante considerar la posición que al respecto de las compensaciones ambientales por licenciamiento ambiental, ha establecido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su Concepto Jurídico No. DBD-8201-E2-2013-028299 de Octubre 26 de 2016¹:

¹Concepto Jurídico No. DBD-8201-E2-2013-028299 de Octubre 26 de 2016 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre compensaciones ambientales por licenciamiento ambiental.

"(...) En este orden de ideas, es importante señalar que las medidas de compensación deben dirigirse a compensar en conservación (preservación y restauración), áreas ecológicamente equivalentes a las afectadas, en lugares que representen la mejor oportunidad de conservación efectiva, es decir, que en lo posible áreas que hayan sido priorizadas por uno o más portafolios para la conservación/compensación y los cuales pueden ser generados por las autoridades ambientales regionales.

Lo que significa que las medidas de compensación esencialmente de los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, lo que buscan son acciones que permitan retornar a las CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO): es presentes del ecosistema, antes de la generación de impacto ambiental (...)."

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento):

Al realizar un análisis del marco normativo nacional con el ajustado por la Corporación se evidencia que lo contenido en el párrafo del artículo séptimo de la Resolución Corporinoquia No. 659 de 2000, presuntamente se formaliza y viabiliza de forma indebida, el establecimiento de las medidas de compensación forestal, derivadas de procesos de licenciamiento ambiental, con la destinación de hasta un 20% del número total de individuos vegetales a compensar, para el establecimiento de sistemas de producción como especies frutales, forrajeras y maderables.

Causa:

Éstas situaciones se presentan debido a la falta de procedimientos de control legal, que garanticen la adopción de un modelo viable de implementación de medidas de compensación ambiental, que favorezcan la conservación y restauración de ecosistemas, establecidos en el área de jurisdicción de ésta autoridad ambiental.

Efecto:

Las medidas adoptadas por Corporinoquia, no permiten el favorecimiento de la conservación, preservación y restauración de áreas degradadas por el desarrollo de actividades productivas, por cuanto no permiten el incremento y recuperación de dichas áreas, toda vez que al no atender debidamente la compensación de los impactos causados por las actividades de alto impacto ambiental, se verían favorecidas el aumento progresivo de áreas con pasivos ambientales por el desarrollo de proyectos, obras o actividades de alto impacto.

Con lo cual se distorsiona la finalidad esencial de las medidas de compensación, en las que deben prevalecer un enfoque conservacionista (preservación y restauración) y no productivo como el modelo propuesto por la Corporación, hechos que deben permitir que la compensación ambiental esté orientada hacia el establecimiento de áreas ecológicamente equivalentes a las afectadas, en lugares que representen la mejor oportunidad de conservación efectiva, y permitan el retorno a las situaciones presentes en el ecosistema, antes de la generación de disturbio ocasionado por el impacto ambiental.

La presente Hallazgo implica una posible implicación disciplinaria

Respuesta de la Entidad

"Una vez hecho el análisis de las resoluciones No. 659 del 17 de noviembre de 2000 y 200.17.04.0678 del 14 de diciembre de 2004, por medio de las cuales ésta Corporación establece los lineamientos técnicos para adelantar reforestaciones protectoras impuestas por compensación ambiental, es importante resaltar en primer lugar que lo indicado en el párrafo del artículo séptimo de la Resolución No. 659 de 2000, se hizo con la finalidad de incentivar a dueños de predios privados para destinar un área de su propiedad, con el objetivo de desarrollar actividades de establecimiento de medidas de compensación impuestas a diferentes usuarios, creando de ésta forma bosques de tipo protector – productor, en vista que en la jurisdicción de CORPORINOQUIA, no se cuenta con predios o áreas públicas que sean ambientalmente viables para ejecutar actividades de compensación forestal.

Sin embargo, según las visitas técnicas de control y seguimiento realizadas son pocas o casi nulas las compensaciones que se ejecutaron con el 20% de especies frutales o forrajeras, en algunas áreas solo se utilizaron especies maderables en una proporción menor al 20%, que no son de tipo invasivo, es decir que permiten el desarrollo de especies nativas y del proceso de regeneración, pero en los conceptos técnicos emitidos siempre se hace la aclaración que las áreas reforestadas no pueden ser aprovechadas, en vista que la única finalidad es resarcir, compensar y mitigar el impacto ambiental generado.

Como segundo punto, me permito informar que dentro de las obligaciones establecidas por ésta Corporación en los actos administrativos que otorgan los diferentes permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, entre otros, siempre se impone que las compensaciones deben realizarse con especies nativas de la región, en áreas previamente concertadas. Así mismo en el concepto técnico que emite los resultan de las visitas de viabilidad de los predios donde se desarrollaran las medidas de compensación, se establece como recomendación que se deben utilizar mínimo diez especies nativas, con la finalidad de generar una mayor biodiversidad, aumentar la nada boscosa e incentivar la competencia natural.

Para finalizar es pertinente que las resoluciones No. 659 de 17 de noviembre de 2000 y 200.17.04.0678 del 14 de diciembre de 2004, se encuentran actualmente en estado de actualización y modificación, una vez estén numeradas se informará para su conocimiento y demás fines pertinentes."

Análisis del Equipo Auditor

Corporinoquia en la respuesta dada a la observación formulada por la CGR, reconoce que la decisión de incluir los lineamientos técnicos señalados en el párrafo del artículo séptimo de la Resolución No. 659 de 2000, fue realizada con la finalidad de incentivar a dueños de predios privados para destinar un área de su propiedad, con el objetivo de desarrollar actividades de establecimiento de medidas de compensación impuestas a diferentes usuarios, creando de ésta forma bosques de tipo protector – productor, en vista que en la jurisdicción de CORPORINOQUIA, no se cuenta con predios o áreas públicas que sean ambientalmente viables para ejecutar actividades de compensación forestal y termina reconociendo la necesidad de actualización y modificación de los lineamientos técnicos establecidos tanto en Resolución No. 659 de 2000, como en la Resolución 200.17.04.0678 del 14 de diciembre de 2004.

Los argumentos expuestos por la entidad, no son de recibo para el Equipo Auditor, toda vez que bajo las condiciones autorizadas por la Corporación en dichos actos administrativos, las medidas de compensación ambiental dentro de los expedientes de

licencias ambientales, van en contravía de los requerimientos técnicos consagrados en las medidas que se requieren adoptar como compensación ambiental, por cuanto no permiten el favorecimiento de la conservación, preservación y restauración de áreas degradadas por el desarrollo de actividades productivas, por cuanto no permiten el incremento y recuperación de dichas áreas, toda vez que al no atender debidamente la compensación de los impactos causados por las actividades de alto impacto ambiental, se verían favorecidas el aumento progresivo de áreas con pasivos ambientales por el desarrollo de proyectos, obras o actividades de alto impacto.

Todo lo anterior en razón a que con la adopción de éstos lineamientos técnicos, se distorsiona la finalidad esencial de las medidas de compensación, en las que deben prevalecer un enfoque conservacionista (preservación y restauración) y no productivo como el modelo propuesto por la Corporación, hechos que deben permitir que la compensación ambiental esté orientada hacia el establecimiento de áreas ecológicamente equivalentes a las afectadas, en lugares que representen la mejor oportunidad de conservación efectiva, y permitan el retorno a las condiciones presentes en el ecosistema, antes de la generación de disturbio ocasionado por el impacto ambiental ocasionado.

Hallazgo No. 5 – D.3 Licencias ambientales otorgadas con traslape en áreas de reserva forestal - Presunta incidencia disciplinaria.

Fuente de Criterio

Ley 2 de 1959
La Ley 685 de 2001
Ley 1450 de 2011
Decreto 2041 de 2014
Decreto 1076 de 2015

Criterio:

En la Ley 2 de 1959, se establece el AREA DE RESERVA FORESTAL DE COCUY en el Literal f) del Artículo 1 se decretó lo siguiente: “(...) *Artículo 1. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos las aguas y la vida silvestre, se establecerán con carácter de ZONAS FORESTALES PROTECTORAS y BOSQUES DE INTERES GENERAL, según la clasificación de que trata el Decreto Legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación: (...)f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Desde un punto en el límite entre Colombia y Venezuela en la longitud Occidental 71° 46'; hacia el Sur, hasta la latitud Norte 6° 16', de allí hacia el Oeste hasta la longitud Occidental 72° 30' y de allí hacia el Norte hasta la latitud Norte 7° 30'; de allí hacia el Este, siguiendo la frontera de Colombia y Venezuela hasta el punto de partida (...)*”.

La Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, dentro del Artículo 34 dispone lo siguiente:“(...) **Artículo 34. Zonas excluibles de la minería.** No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia,



expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos. (...)"

En la Ley 1450 de 2011 del parágrafo 1 del artículo 204 se establece que: "Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada. PARÁGRAFO 1o. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia. (...)"(Subrayado fuera de texto)

Decreto 2041 de 2014, establece en el Artículo 21 "Del estudio de impacto ambiental (EIA). El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera..."

Asimismo, el artículo 22 ibídem, "Criterios para la evaluación del estudio de impacto ambiental. La autoridad ambiental competente evaluará el estudio con base en los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos. Así mismo, deberá verificar que este cumple con el objeto y contenido establecidos en los artículos 14 y 21 del presente decreto; contenga información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar, así como las medidas de manejo ambiental correspondientes"

Decreto 1076 de 2015, en su Artículo 2.2.2.3.6.3. Párrafo 5 refiere que en la evaluación del estudio de impacto ambiental, "Cuando el proyecto, obra o actividad requiera la sustracción de un área de reserva forestal o el levantamiento de una veda, la autoridad ambiental no podrá dar aplicación al numeral 5° presente artículo, hasta tanto el solicitante copia los actos administrativos, a los se concede sustracción o el levantamiento de la veda"

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento):

Se evidenció que existen licencias ambientales otorgadas por Corporinoquia, que se sobrepone con el área de reserva forestal del Cocuy. Situación no evaluada previa a la expedición a la licencia ambiental de autorización de la actividad minera, sumado a ello la Corporación no ha tomado ninguna medida para garantizar la no afectación a un área de protección nacional, los casos registrados son:

- Licencia Ambiental Resolución 500.41.13-1189

Se evidenció que parte del área del polígono de concesión minera No. IIE-14551, se encuentran localizados dentro del polígono correspondiente al Área de Reserva Forestal de Cocuy, sin embargo la Corporación otorga Licencia ambiental al proyecto minero de explotación, beneficio y transporte de material de construcción mediante Resolución No. 500.41.13-1189 del 2013, a todos los polígonos solicitados por el interesado, pese a la restricción que existe sobre el área.

- Licencia Ambiental Resolución 500.41.14-0534

Se evidenció, que el 70% del área del polígono de concesión minera No. LJ4-10461, se encuentra en área de la reserva forestal Del Cocuy, pese a ello Corporinoquia mediante resolución No.500.41.14-0534 del 2014 otorga licencia ambiental para el desarrollo del proyecto: explotación, almacenamiento, transporte de material aluvial, inobservando la restricción de dicha actividad en parte del área solicitada por el interesado.

- Licencia Ambiental Resolución 500.41.15-1867

Se evidenció que parte del área del polígono de concesión minera No. LJ1-15211, se encuentran localizados dentro del polígono correspondiente al Área de Reserva Forestal de Cocuy, sin embargo la Corporación otorga Licencia ambiental al proyecto minero de explotación, beneficio y transporte de material de construcción mediante resolución No. 500.41.15-1867 de 2015, al polígono solicitado por el interesado, pese a las restricciones que aplican al área licenciada.

Causa:

Debilidades en el proceso de análisis de los Estudios de Impacto Ambiental y Ausencia de controles adecuados para el otorgamiento de la autorización solicitada, al no observar de manera preventiva antes de la expedición de las licencias las restricciones que aplican a la jurisdicción de la Corporación, de igual modo se carece de un análisis detallado previo de los polígonos solicitados con el fin de prevenir la superposición con áreas protegidas, áreas de reserva forestal u otra categoría de conservación.

Efecto:

Con las situaciones detectadas, se configuran riesgos de afectaciones ambientales en zonas con alta significancia e importancia estratégica ambiental nacional que presentan alguna categoría de restricción en su uso, con la eventual presencia de fenómenos como pérdida de biodiversidad y generación de pasivos ambientales por el desarrollo de actividades mineras.

Se determina una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

Es importante aclarar ante su observación que de acuerdo a lo establecido en la Ley 685 de 2001, referente al otorgamiento de Licencias ambientales en áreas de Reserva Forestal, según:

*(...) Artículo 45. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el **Estado y un particular** para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.
(...)*

Ante ésta situación es pertinente establecer que es la Agencia Nacional Minera, la entidad rectora que otorga inicialmente los Contratos de Concesión Minera, razón por la cual dicha Agencia hace parte integral del estado quien concesionó al usuario un Título Minero y es dicha entidad quien con los cambios de regulación normativa la que debe modificar las condiciones de las áreas otorgadas inicialmente para el desarrollo de la actividad minera. Razón por la cual la responsabilidad de establecer el desarrollo de actividades de explotación de materiales de construcción se desarrolla de forma conjunta, con dicha autoridad, tal y como lo establece el Artículo 85 de la Ley 685 de 2001:

(...) Artículo 85. Estudio de Impacto Ambiental. Simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutadas por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales.

Siendo, así las cosas, ésta Corporación otorgó las licencias ambientales, sobre áreas previamente concesionadas por el Estado para el desarrollo de actividades de explotación, a los cuales la autoridad ambiental impone una serie de obligaciones con el fin de regular el desarrollo de las actividades extractivas y de acuerdo a lo establecido en el Decreto Reglamentario 1076 de 2015, y teniendo en cuenta que los proyectos son dinámicos dependiendo de las consideraciones sociales y ambientales, es de indicar que puede imponer las obligaciones que se crean necesarias como lo establece el Artículo 2.2.2.3.9.1, a través del control y seguimiento ambiental, así las cosas se hacen las siguientes consideraciones:

En cuanto a la Licencia Ambiental Otorgada bajo Resolución No. 500.41.13-1189 de 3 de septiembre de 2013, es de indicar que:

1. *La licencia ambiental se otorgó anterior la zonificación ambiental final que estableció el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, razón por la cual esta corporación mediante Auto No. 500.57.17.2349 de 19 de Julio de 2017, solicita al usuario en el Artículo Primero numeral 2 "presentar soportes de solicitud ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de exclusión del Polígono de Concesión Minero No. IIE-14551 del Área de la Reserva Forestal del Cocuy, acatando la resolución 1275 de 6 de agosto de 2014, mediante el cual el MADS, adopta la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2ª de 1959, so pena de suspensión y/o revocación de la Licencia Ambiental."*
2. *Es de evidenciar que en el citado expediente 500.29.13-016 se ha reiterado que no se ha desarrollado ninguna actividad en el marco del proyecto minero como se puede evidenciar en la descripción de la visita del citado concepto, razón por la cual no hay ninguna afectación, ni intervención del área Licenciada.*

En cuanto a la Licencia Ambiental otorgada bajo Resolución No. 500.41.14-0534 de 14 de abril de 2014, a la empresa Pétreos del Llano Ltda., es de indicar que:

1. *La Licencia Ambiental se otorgó anterior a la zonificación ambiental final que estableció el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, razón por la cual esta corporación mediante Auto No. 500.57.17-2491 de 6 de julio de 2017, solicita al usuario en el Artículo Primero numeral 11: "Deberá presentar soportes de solicitud ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de exclusión del Polígono de Concesión Minero No. LJ4-10461 del área de la Reserva Forestal del Cocuy, acatando la Resolución 1275 de 6 de agosto de 2014, mediante el cual el MADS, adopta la zonificación y ordenamiento de la reserva forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2ª de 1959, so pena de suspensión y/o revocación de la Licencia Ambiental."*
2. *Si bien es cierto se han desarrollado actividades extracción de materiales de construcción estas se han ejecutado en los depósitos aluviales recientes del río Cravo Norte, otorgados bajo el diseño minero contemplado, los cuales son objeto de cambios morfológicos y morfodinámicos naturales de la fuente hídrica y permiten que esta tenga una recarga natural, mitigando de esta manera los impactos que se puedan generar por el desarrollo de las actividades de explotación.*

En cuanto a la Licencia Ambiental otorgada bajo Resolución No. 500.41.15-1867 de 29 de diciembre de 2015, es de indicar que:

1. *Mediante Auto No. 500.57.16-2068 de 05 de septiembre de 2016, dispone realizar visita de control y seguimiento a la licencia ambiental otorgada al con el fin de verificar el estado actual del proyecto, el cumplimiento de la normatividad ambiental, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el cumplimiento de las obligaciones impuestas en los diferentes actos administrativos. Notificado por aviso en cartelera desde el día 18 de noviembre de 2016 hasta el día 24 de noviembre de 2016. En su cumplimiento se realizó visita técnica el día 27 de abril de 2017, y se acogió mediante concepto técnico No. 500.10.1.17-1248 del 25 de julio de 2017, el cual se encuentra en proceso de ser acogido en el que se establece, en el numeral 7: presentar respuesta a la solicitud No MADS E1-2017-002106 presentada ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible referente a la exclusión del polígono de concesión minero NO. LJ1-1521 del área de reserva forestal del Cocuy, según lo establecido en el Artículo 2.2.2.3.9.1, en su numeral 8 del Decreto reglamentario 1076 de 2015.*
2. *Es de aclarar que en dicho concepto técnico se dejó constancia que no se ha desarrollado ninguna actividad de extracción de materiales de construcción del río Cobaría, es de precisar que dicha fuente es objeto de cambios morfológicos y morfodinámicos naturales y permiten que esta tenga una recarga natural, mitigando de ésta manera los impactos que se puedan generar por el desarrollo de las actividades de explotación.*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial es la entidad competente que establece si las áreas anteriormente mencionadas son susceptibles de sustracción de la zona de Reserva Forestal del Cocuy y hasta tanto no haya un pronunciamiento efectivo de esta entidad, y dando cumplimiento a los tiempos establecidos a los usuarios de ésta Corporación, se evaluará en el próximo control y seguimiento la suspensión o revocatoria de la Licencia Ambiental.

Análisis de la Respuesta

Los argumentos esgrimidos por la entidad, para dar respuesta a la observación formulada no son de recibo, por cuanto queda claro que es requisito obtener previamente a la ejecución de actividades en un contrato de concesión minera, la autorización para la sustracción de áreas en zonas de reserva forestal, en el caso de que existan áreas de los polígonos de la concesión minera sobrepuestas con los polígonos correspondientes a las áreas de reserva forestal (ARF Ley 2 de 1959), al respecto resulta pertinente, citar lo que señala el Concepto de la Agencia Nacional de Minería No. 20141200101983 de 26/05/2014 - Concepto Marco Funcional para Solicitud de Sustracciones de Reserva Forestal Ley 2 de 1959, en donde se define entre otros temas que:

"(...) Ahora bien, respecto de la explotación minera en áreas de reserva forestal, se tiene que por expreso mandato de la Ley 1450 de 2011 en las áreas de reserva forestales protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras ni sustraerlas para tal fin.

A renglón seguido, en el párrafo 3° del artículo 204, se prevé la posibilidad de que las áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959 y las demás reservas forestales nacionales podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

Para el caso que nos ocupa, nos referiremos a la sustracción. No sin antes resaltar que en los términos del artículo 13 de la Ley 685 de 2001, la industria minera se declara de utilidad pública e interés social, por lo tanto, según lo previsto en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, cuando por esos motivos se requiera remoción de bosques, cambio de uso del suelo o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, deberá previamente a su ejecución sustraer de la reserva la zona afectada.

Por su parte, el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 prevé que la autoridad minera podrá, previo acto administrativo, proferido por la autoridad ambiental competente de sustracción del área de reserva forestal requerida para la explotación de recursos minerales, autorizar que se desarrollen actividades mineras en la zona sustraída.

Aclarado lo anterior, se tiene que con base en lo establecido en el párrafo 1 del artículo 6 de la Resolución 1526 de 2012, para las actividades mineras se requiere que el interesado anexe copia del respectivo contrato o del título minero, este último debidamente inscrito en el registro minero nacional.

Para el efecto, cuando proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que se impongan en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída, de que trata el artículo 10 de la Resolución 1526 de 2012.

Así las cosas, para la ejecución de las obras o actividades mineras se requiere previamente contar con las autorizaciones ambientales, tales como las sustracciones de las áreas de reserva forestal en las zonas afectadas con dichas labores de explotación minera, razón por la cual corresponde a los interesados en la declaratoria de Áreas de Reserva Especial a que hace referencia el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 o para la legalización de que trata el Decreto 0933 de 2013, realizar los trámites para la sustracción de las áreas de reserva forestal, ante la autoridad ambiental competente.

En este punto, resulta pertinente mencionar que es causal de rechazo para la declaratoria y delimitación de áreas de reserva especial que las áreas solicitadas se encuentren superpuestas con zonas excluidas de la minería a que hace referencia el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, siempre que no se hayan obtenido las autorizaciones y conceptos que la norma exige, esto es, entre otros la sustracción del área de la reserva forestal. (Numeral 2, artículo 7 de la Resolución 205 de 2012). (...)"

La Corporación no desvirtúa las situaciones evidencias, puesto que es claro que existió debilidades en el momento de otorgar la licencias ambientales cuestionadas, situaciones que a la fecha no ha sido corregida ni controlada, subsistiendo el riesgo de afectación a los recursos naturales. Debido a que no se desvirtúan los hechos evidenciados, se confirma la presunta incidencia disciplinaria.

3.2.2. Cormacarena

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 6 - Aislamiento y establecimiento de las áreas forestales protectoras en las medidas de compensación ambiental del expediente No. 5.37.1.06.003.

Fuente de Criterio

Plan Nacional de Restauración del año 2015

Criterio:

La Resolución Cormacarena No. 2.6.07.0353 de Abril 18 de 2007 otorga licencia ambiental para la Exploración Técnica y Explotación Económica de un Yacimiento de Materiales de Construcción y demás Concesibles en el río Ariari, vereda Los Andes Jurisdicción del municipio de Granada Meta.

El Plan Nacional de Restauración del año 2015, determina que para lograr resultados óptimos en áreas a restaurar o conservar, es necesario realizar labores activas y pasivas, para el control y eliminación de disturbios que pueden incidir durante el proceso de restauración, para ello recomienda "Aislamiento o cerramiento del área por medio de cercados con postes y alambre y cercas vivas"

Condición / Hechos (situación detectada de incumplimiento):

Durante la visita de inspección realizada a las medidas de compensación ambiental del Expediente No. 5.37.1.06.003, ejecutadas por el titular del Contrato de Concesión Minera No. GIM-111, fue posible evidenciar que las áreas reforestadas, de propiedad de la Alcaldía Municipal de Granada (Meta), localizadas en la ronda del Caño Piedras en el área urbana del municipio, no se encontraban aisladas o con un cerramiento adecuado, con el fin de restringir el acceso de personas y animales a los lotes plantados, y garantizar el éxito de la medida respecto al adecuado establecimiento de las especies forestales plantadas.

Esta situación permitió que al momento de la visita fuera registrado situaciones indebidas como: la disposición inadecuada de residuos de construcción y demolición, además de residuos sólidos domésticos, dispuestos irregularmente por la ciudadanía en la zona de ronda del *Caño Piedras*, igualmente, se registró la presencia de vecinos en dicha zona de ronda y la existencia de posibles conflictos ambientales por ocupación ilegal de zonas en dichas áreas.

Causa:

Estas situaciones son presentadas en razón a una débil coordinación interinstitucional entre la autoridad municipal y la autoridad ambiental regional, a través del despliegue de acciones sinérgicas y complementarias que faciliten la articulación, focalización y optimización de la gestión institucional para lograr el mejoramiento y un mejor desempeño para el cumplimiento de los fines sociales y estatales de éstas y que conduzcan al fortalecimiento y fomento de la educación ambiental de la comunidad para el logro de estos fines.

Efecto:

Riesgos que comprometen la integridad de las áreas reforestadas, con su consecuente pérdida, así como el no cumplimiento de los deberes del estado, en lo que respecta a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, y a la conservar las áreas de especial importancia ecológica, de acuerdo con lo consagrado en el art. 79 de la C.P.

Respuesta de la Entidad

La medida de compensación establecida para el expediente 5.37.1.06.003 inició en el año 2013, y en las actividades de control y seguimiento, se ha realizado la revisión al avance del proceso de reforestación; en desarrollo de esta tarea se evidenció el éxito de la plantación, con individuos arbóreos de gran porte que cumplen con los objetivos de conservación de la ronda de protección del Caño Piedras, en el municipio de Granada, dentro del casco urbano en el barrio Popular. Lo anterior es constancia de la efectividad de las actividades de reforestación ejecutadas hasta ese momento y que la misma está cumpliendo con el objetivo planteado con la medida de compensación por el ejercicio de la actividad minera, además de mitigar los procesos erosivos y de inundaciones derivados de la creciente súbita del caño Piedras. Dicho estado se pudo evidenciar en la visita técnica realizada por parte de CORMACARENA, el día 11 de abril de 2017,

producto del cual fue evaluado el cumplimiento de los requerimientos realizados por Cormacarena en el año 2016 (ver anexo Concepto técnico PM-GA.3.44.17.2653 del 19 de septiembre de 2017)

De otra parte y en mención al Plan Nacional de Restauración, formulado en el año 2015 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, citado por el Ente Auditor, el mismo señala dentro de sus recomendaciones para los procesos de restauración pasiva o espontánea, "el aislamiento o cerramiento del área por medio de cercados con postes, alambre y cercas vivas"; los cuales buscan el control de tensionantes o disturbios (deforestación, ganado, sobreexplotación de recursos, entre otros); que es diferente a los objetivos de la restauración activa, donde se inicia a partir de intervenciones directas de manejo, como enriquecimiento, remoción o traslado del material vegetal, entre otros.

En este sentido se entiende que la compensación impuesta, perteneciente al expediente 5.37.1.06.003, es en modalidad de reforestación con fines de protección de la ronda del caño Piedras y mitigación en casos de creciente súbita del mismo, más no de Restauración Ecológica Pasiva, y en tal sentido, en concordancia con las recomendaciones del Plan Nacional de Restauración, no se considera como factor tensionante la presencia de asentamientos humanos en sus alrededores; por tal motivo en su momento no se consideró necesario establecer el aislamiento a la medida de compensación, a través de postes y alambre ni cercas vivas. Como se menciona líneas atrás, en la visita realizada el 11 de abril de 2017, no se evidenció algún tipo de afectación ambiental sobre la medida de compensación establecida en la ronda del Caño Piedras, por el contrario, se verificó la existencia de individuos arbóreos de gran porte que cumplen con los objetivos de conservación de la ronda de protección del Caño Piedras, en el municipio de Granada, ante lo cual no se consideró prioritaria la medida de instalación de la cerca de aislamiento.

Sin embargo de acuerdo a la visita conjunta realizada con funcionarios de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, el día jueves 12 de octubre de 2017, en la que observó la disposición de escombros e invasión de la ronda de protección del Caño Piedras, se tomarán las medidas respectivas para que el titular minero, junto con la Alcaldía Municipal de Granada, proporcionen un adecuado aislamiento a la medida de compensación, para así controlar el disturbio evidenciado y evitar los riesgos de pérdida de las áreas reforestadas.

Es necesario aclarar que la medida de compensación obliga únicamente al Titular de la Licencia Ambiental, al cumplimiento de la misma y su permanencia durante el tiempo; fue por gestión propia del beneficiario de la licencia ambiental, el vínculo con la Administración municipal de Granada, lo que no genera algún tipo de vínculo entre la Autoridad Ambiental y la Administración municipal en este tema específico de la compensación.

Por lo anterior Cormacarena difiere del concepto de la Contraloría General de la República, referente a la débil Coordinación Interinstitucional para este tema específico, ya que la obligación impuesta recae única y exclusivamente sobre el titular minero y es al mismo a quien se le obliga, exige y sanciona por el incumplimiento a las obligaciones impuestas. Lo anterior sin desconocer que dicha articulación debe existir, y en efecto existe un diálogo fluido con el Ente Territorial, en busca del cumplimiento de uno de los deberes del Estado en lo que respecta a la protección de la diversidad e integridad del ambiente y a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica.

Análisis de la Respuesta

Para el Equipo Auditor es claro, que es responsabilidad de la autoridad ambiental regional de la jurisdicción, no solo la imposición de medidas de compensación ambiental como obligaciones ambientales derivada del licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades, sino también conforme lo señalado en el Concepto Jurídico Minambiente Rad 1200-E1-11525 de 16 de Abril de 2007, es deber de la Corporación:

"(...) el decreto 1729 de 2002, sobre ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas señala que "El uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales de la cuenca, se realizará con sujeción a los principios generales establecidos por el Decreto Ley 2811 de 1974. Ley 99 de 1993, sus normas reglamentarias y lo dispuesto en el presente Decreto" (artículo 3) y que "La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos" (artículo 4) (...)"

"Las zonas de ronda, ronda hidráulica o hídrica que forma parte integral del agua, son áreas de especial importancia ecológica de dominio público inalienables, imprescriptibles e inembargables que juegan un papel fundamental desde el punto de vista ambiental."

En concordancia con lo anterior, la Constitución Política señala al respecto que:

"(...) **ARTICULO 8.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. **ARTICULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. **ARTICULO 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...)"

De esta manera resulta clara la obligación que posee la autoridad ambiental, no solo en lo que respecta en la garantía de que las obligaciones ambientales impuestas como la implementación de medidas de compensación ambiental sean realizadas conforme a sus requerimientos y que estas al constituirse en bienes ambientales de uso público, se les debe garantizar su integridad por cuanto hacen parte de las riquezas naturales de la nación y por ende del patrimonio ambiental nacional, más aun cuando se trata de áreas de especial importancia ecológica como lo son las zonas de ronda hídrica de los cuerpos de agua, que conforme a lo señalado en el artículo 8, 79 y 80 de la C.P.N. deben ser objeto de protección por parte del estado.

Hallazgo No. 7 – D.4 Plan de compensación forestal – expediente No. 130.07.03.038 (Presunta Incidencia Disciplinaria)

Fuente de Criterio

Plan de Manejo Ambiental expediente No. 130.07.03.038

Criterio:

El artículo décimo primero de la Resolución PM -GJ 1.2.6.11.1907 de 2011 Expediente No. 130.07.03.038, establece en materia de compensación ambiental, lo siguiente:

"**ARTICULO DECIMO PRIMERO.** Los señores JUAN LOZANO PRADA, MAURICIO LOZANO GUARNIZO y ALVARO LOZANO GUARNIZO, deberán en un plazo no mayor de 30 días hábiles

contados a partir del presente provisto proponer una medida de compensación forestal (Plan de Compensación) con especies nativas por un área no menor de 4 has.”

El titular del Plan de Manejo Ambiental, mediante Rad. Cormacarena No. 764 del 02 de febrero de 2007, remite a la Corporación el Plan de Compensación Forestal del Expediente No. 130.07.03.038, ajustado posteriormente mediante documento de Plan de Compensación Radicado Cormacarena No. 1380 del 21 de febrero de 2007.

El titular del Plan de Manejo Ambiental, mediante Rad. Cormacarena No.006160 de 17/04/2015, remite a la Corporación el Informe de Cumplimiento Ambiental No. 1 del Expediente No. 130.07.03.038, en cuyo Numeral 4.3. Plan de compensación ambiental, describe la obligación impuesta en el Artículo Decimo Primero Resolución PM-GL 1.2.6.11.1907, en donde se propone una medida de compensación forestal con especies nativas en un área no menos de 4 has, seleccionando para la compensación forestal las especies Yopo (*Piptadenia peregrina*), Patevaca (*Bauhinia candicans*), Cambulo (*Erythrina poeppigiana*), Canafistol (*Arthrocarpus moschatus*), Guadua (*Guadua sp*) y Orejero (*Enterolobium cyclocarpum*).

El titular del Plan de Manejo Ambiental, mediante Rad. Cormacarena No. 011654 de 22 de Junio de 2017, remite a la Corporación el Informe de Avance del Plan de Compensación Forestal del Expediente No. 130.07.03.038.

Condición / Hecho (Situación Detectada de Incumplimiento):

Durante la visita de inspección realizada a las áreas de compensación forestal del Expediente No. 130.07.03.038 el día 12 de Octubre de 2017, localizados en el Predio El Alto en la vereda Santa María Baja, Cuenca Alta del Río Guatiquía del municipio de Villavicencio (Meta), se encontró: en los lotes sujetos a compensación forestal especies plantadas como: Chontaduro (*Bactris gasipaes*), Guarumo (*Cecropia sp*), Cañafistol (*Cassia spp*), Guadua (*Bambusa angustifolia*), Yopo, (*Piptadenia peregrina*), Cámbulo (*Erythrina poeppigiana*), así las cosas, se evidencia que se incluyen especies diferentes a las autorizadas en el plan de compensación establecido en artículo décimo primero de la Resolución PM -GJ 1.2.6.11.1907 de 01/12/2011 como lo son las especies Chontaduro (*Bactris gasipaes*), Guarumo (*Cecropia sp*), asimismo se autorizó el empleo de la especie forestal Maraco (*Simauroba amara*) por parte de la corporación en el proyecto de compensación, sin justificación técnica de su inclusión.

Ahora bien, si se revisa la información reportada mediante Rad. No.006160 de 17/04/2015 en el Informe de Cumplimiento Ambiental - ICA No.1 en su numeral 4.3. “Plan de compensación ambiental” del Expediente, se relacionan una compensación forestal con especies nativas: Yopo (*Piptadenia peregrina*), Patevaca (*Bauhinia candicans*), Cambulo (*Erythrina poeppigiana*), Canafistol (*Arthrocarpus moschatus*), Guadua (*Guadua sp*) y Orejero (*Enterolobium cyclocarpum*), las cuales difieren de lo observado en campo, pero que a su vez son consecuentes con las aprobadas en el plan de compensación Resolución PM -GJ 1.2.6.11.1907.

Causa:

Estas situaciones se presentan en razón a la falta de control y seguimiento al estricto cumplimiento a los términos de las medidas de compensación forestal aprobadas por la Cormacarena, mediante Acto Administrativo PM-GA.3.16.095, contenidas en el Plan de Compensación Forestal correspondiente.

Efecto:

Riesgos en cuanto a que no se están cumpliendo las medidas de compensación tal y como han sido previstas y aprobadas por la Corporación, en el instrumento de planificación ambiental – Plan de Compensación Forestal, hechos que no permiten que se compensen los impactos ambientales que no son posibles controlar, prevenir o mitigar en el desarrollo de la actividad minera autorizada.

Respuesta de la Entidad

Con relación a la observación N. 2 CORMACARENA recibe mediante radicado N° 012686 del 4 de agosto de 2015, el Plan de Compensación forestal referente al expediente No. 130.07.03.038 que corresponde al proyecto de legalización de minería de hecho No. EGM-081; el cual es evaluado mediante el oficio No. PM-GA.3.15.7421 con radicado de salida 016818 del 7 de diciembre de 2015, donde se sugieren ajustes al Plan de Compensación Forestal, concernientes a la selección de especies a sembrar.

Dentro del expediente se evidencia que el Plan de Compensación definitivo se radicó mediante N° 019800 del 10 de diciembre de 2015, y fue aprobado mediante oficio No. PM-GA.3.16.095 con radicado de salida 000468 del 15 de enero de 2016. Dentro del que se presentan las correcciones respecto a las cantidades y tipo de especies seleccionadas, quedando aprobadas las relacionadas en la siguiente tabla (*ver Imagen 1. Especies aprobadas para plan de reforestación*)

Ilustración 2. Especies aprobadas para plan de reforestación.

Nombre común	Nombre técnico	Cantidad
Chontaduro	<i>Bactris gasipaes</i> H.B.K	1200
Cañafistulo	<i>Cassia grandis</i>	300
Guadua	<i>Bambusa angustifolia</i>	400
Yopo	<i>Piptadenis opacifolia</i> Ducke.	700
Machaco	<i>Simarouba amara</i> Aubl.	50
Maraco	<i>Couroupila guianensis</i>	250
Balso	<i>Ochroma pyramidale</i>	150
Cámbulo	<i>Erythrina Poeppigiana</i>	500
Yarumo	<i>Cecropia sp.</i>	150
TOTAL		3700

Fuente: oficio No. PM-GA.3.16.095 con radicado de salida 000468 del 15 de enero de 2016.

Con radicado N° 011654 de 22 de junio de 2017, se allega ante esta corporación el informe de "Establecimiento y mantenimiento de 4 hectáreas de reforestación de tipo protector en la finca el Alto, vereda Santa María, municipio de Villavicencio" el cual relaciona la siembra del 85% de los individuos, y se manifiesta se plantarán los restantes en el periodo siguiente.

Es prudente realizar una aclaración sobre las condiciones climáticas en el departamento del Meta: el periodo de lluvias inicia a mediados de marzo y se extiende hasta finales de noviembre, con un leve periodo seco en el mes de julio y agosto; razón por la cual, técnicamente se recomienda realizar establecimientos de plantaciones a inicios del periodo de lluvias para aprovechar al máximo la oferta natural de la región, ya que el estrés hídrico de la época seca (entre diciembre y febrero) puede generar serias afectaciones a individuos arbóreos que no estén debidamente establecidos y rustificados en campo, lo que incidiría en el éxito del establecimiento y como consecuencia lógica se perdería el objetivo perseguido con la medida de compensación. Por lo anterior el titular minero responsable de la medida de compensación, realizará el establecimiento del material vegetal faltante en el inicio del periodo de lluvias del año 2018, como técnicamente debe ocurrir.

De acuerdo a la visita de campo realizada con funcionarios de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, el día viernes 13 de octubre de 2017, se evidenció lo reportado por el beneficiario de la licencia ambiental, en cuanto a la siembra de las especies aprobadas en el plan de reforestación, y se manifestó por parte del titular minero el señor Alvaro Lozano quien acompañó la visita, que próximamente se plantarán los individuos de las especies Balso (*Ochroma pyramidale*) y Machaco (*Simarouba amara*), teniendo en cuenta que estos individuos están en fase de producción de vivero, tal como se pudo observar en la visita, y aún no cuentan con la talla requerida para conseguir un óptimo desarrollo una vez sean plantados en el terreno, esperando además la temporada de lluvias que asegure el establecimiento y una baja mortalidad de las especies.

Por lo mencionado anteriormente, CORMACARENA no comparte la afirmación del Ente Auditor, relacionada con el no cumplimiento de la totalidad de las especies, ya que el titular minero reportó el avance del 85% de la medida de compensación impuesta, utilizando en ella el 80% del total de las especies aprobadas por la Corporación. De igual manera las faltantes (20 % de las especies) están en etapa iniciales de vivero, material que puede estar rustificado y listo para llevar a campo en el mes de marzo del 2018, dando cumplimiento a la siembra y quedando pendiente las actividades de mantenimiento y reposición a que haya lugar, y poder cumplir con la compensación impuesta por Cormacarena, con una reforestación con composición diversa y funcionalidad ecológica.

Adicionalmente, respecto a la afirmación de la Contraloría General de la República, en cuanto a la falta de Control y Seguimiento al cumplimiento de los términos de las medidas de compensación forestal, manifestada en las observaciones realizadas por los Auditores de la CGR, donde se cita el Acto administrativo PM.GA.3.16.095, las especies que se

relacionan allí corresponden a lo reportado por el titular minero que fue evidenciado en campo como se mencionó líneas atrás.

Con lo relacionado anteriormente se puede demostrar que la medida de compensación requerida en el artículo décimo primero de la Resolución No. PS-GJ.1.2.6.11.1907 del 1 de diciembre de 2011, está avanzando satisfactoriamente y cumplirán con las funciones ecosistémicas para las que fue impuesta. Por lo cual se puede decir concluyentemente que no se está presentando riesgo, en cuanto a que no se están cumpliendo las medidas de compensación, tal y como han sido previstas y aprobadas por la Corporación.

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta dada por la Corporación a la observación, la CGR se sostiene en que las especies reportadas por el titular de la Licencia Ambiental, debido a que persiste la incertidumbre de la inclusión en el proyecto de compensación de las especies Chontaduro (*Bactris gasipaes*), Guarumo (*Cecropia sp*), Maraco (*Simauroba amara*), asimismo las mismas no son reportadas en los Informe de Cumplimiento Ambiental del expediente, por lo tanto existen dudas de la correspondencia de las especies sembradas en el predio con las impuestas en la Resolución No. PS-GJ.1.2.6.11.1907.

El hallazgo se mantiene con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 8 - D.5 Uso del suelo de los predios donde se otorga licencia ambiental para el desarrollo de actividades de minería (Presunta Incidencia Disciplinaria)

Fuente de Criterio

Decreto 353 de 2000 de la Alcaldía Municipal de Villavicencio por cual se adopta el POT del Municipio Villavicencio

Criterio:

El Concepto de uso del suelo expedido por la Alcaldía Municipal de Villavicencio con Radicado 1021 de Octubre 17 de 2006, establece que el Predio Identificado No. 00.05.006.002.000 Finca Villa Alix, en el cual está desarrollando el Proyecto Minero explotación en pequeña minería arena de peña y material de arrastre de caño grande finca Villa Alix Montecarlo Alto, conforme al decreto 353 de 2000 que adopta el POT de Villavicencio, se encuentra Clasificado como suelo rural en área de actividad forestal protectora, así:

*“Artículo 342. Área de Actividad Forestal Protectora – Régimen de uso y utilización. **Uso Principal: Forestal Protector.** Usos Complementarios-. Residencial De Vivienda Campesina, Comercial Grupo 1, dotacional grupo 1 y las infraestructuras asociadas al uso principal como: de Control de Incendios, Obras Físicas de Control de Erosión y Regulación de Torrentes, Viveros Etc.*



Usos Compatibles: Recreación Pasiva, Rehabilitación Ecológica e Investigación Controladas, Aprovechamiento Persistente de Productos Forestales Secundarios y la Infraestructura Básica para el Establecimiento de los usos compatibles como son: Viveros, Plantaciones Forestales y Revegetalización, bajo los lineamientos de la Autoridad Ambiental, Etc.”

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento):

En la revisión documental realizada a la información contenida en el expediente No. 130.07.03.038, se evidenció que el Uso Principal del Predio Villa Alix, en el cual está desarrollando el Proyecto Minero Explotación en Pequeña Minería Arena de Peña y Material de Arrastre de Caño Grande, está definido como de Suelo Rural en Área de Actividad Forestal Protectora, el cual resulta incompatible con la actividad de Explotación Minera, sin embargo Cormacarena aprobó el instrumento de ambiental – Plan de Manejo Ambiental mediante Resolución PM -GJ 1.2.6.11.1907 de 01/12/2011, pese a la restricción que existe sobre el predio.

Causa:

Estos hechos se presentan debido a la existencia de debilidades en el proceso de evaluación de los instrumentos ambientales, por los cuales se otorga autorización a los usuarios de los recursos naturales y del ambiente para el desarrollo de proyectos, obras o actividades del sector minería.

Efecto:

Estas situaciones ocasionan que al aprobar los planes de manejo ambiental, se está autorizando el desarrollo de medidas de manejo ambiental, entre estas las medidas compensatorias, generando riesgos de ocasionar impactos ambientales que pueden eventualmente ser previsibles, por cuanto se desatienden las restricciones de uso establecidas en el Instrumento de Planificación Territorial del Municipio de Villavicencio, el cual es adoptado mediante Decreto No. 353 de 2000 por el Concejo Municipal de ésta localidad.

Respuesta de la Entidad

“Para el año 2000, el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio, adoptado por el Decreto 353 de 2000 y modificado mediante Acuerdo 021 de 2002, estableció que el área donde se venía adelantando el proceso de Legalización de Minería de Hecho No. EGM-081, se encontraba clasificada dentro de la categoría de “uso de Suelo Rural en Área de Actividad Forestal Protectora”; sin embargo en dicha área se realizaban actividades de extracción minera informal previo a la formulación y aprobación del POT de Villavicencio en el año 2000; aunado a lo anterior, en el marco de la Ley 685 de 2001, de acuerdo a lo que se establece en sus artículos 34 y 35, esta zona NO fue categorizada como “Zona excluyente de la minería o Zona de minería restringida”. Igualmente, cabe resaltar que el Plan de Manejo Ambiental, se adoptó en el marco del proceso de legalización de Minería de Hecho, liderado por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial e INGEOMINAS, reglamentado por el Decreto 2390 de 2002.

Teniendo en cuenta la información anteriormente mencionada y los requerimientos realizados al Plan de Manejo Ambiental durante su proceso de evaluación, se proyectaron los conceptos técnicos 5.44.07.497 del

28 de junio de 2007 y 5.44.08.583 del 9 de mayo de 2008, acogidos mediante Auto No. V-207.0493 del 17 de julio de 2007 y Auto P.M.G.J-1.2.64.09.1674 del 29 de mayo de 2009 respectivamente. Por lo tanto en la resolución PM-GJ.1.2.6.11.1907 del 01 de diciembre de 2011, la cual adopta el Plan de Manejo Ambiental para el proyecto de Legalización Minera de Hecho No. EGM-081, se establece como restricción que por pertenecer a un área de actividad forestal protectora, se prohíbe la extracción de materiales fuera del polígono otorgado por INGEOMINAS.

Por lo anterior se afirma por parte de la Corporación, que no existe debilidad en los Procesos de evaluación de los Instrumentos ambientales, por los cuales se otorgan autorización a los usuarios de los recursos naturales y del ambiente para el desarrollo de Proyectos, obras o actividades del sector minero, en consideración a que en el proceso de evaluación de dicho instrumento ambiental, se contemplaron todas las condiciones técnicas, jurídicas y de ordenamiento territorial, aplicables a ese caso en particular, acorde a la gestión conjunta adelantada en su momento por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial e INGEOMINAS, referente al programa de legalización de minería de Hecho, estipulado en el artículo 165 de la Ley 685 de 2001 (código de Minas), Reglamentado por Decreto 2390 de 2002.

Consecuentemente esta Entidad considera que no existe riesgo de impacto ambiental que pueda ser previsible, por cuanto se desatienden las restricciones de uso establecidas en el instrumento de planificación territorial del municipio de Villavicencio, como lo establece en sus observaciones la Auditoría de la Contraloría General de la República, ya que precisamente se legaliza una actividad que era impactante e informal, al adoptar su Plan de Manejo Ambiental, instrumento que permite realizar el Control y Vigilancia, minimizando así riesgos; controlando, previniendo y/o mitigando los posibles impactos ambientales generados de la actividad minera en el marco de la legalidad."

Análisis de la Respuesta

Revisados los argumentos expuestos por la entidad, para desvirtuar la observación formulada por la CGR, se tiene que estos no muestran suficiencia para poder retirar la observación, por cuanto para el Equipo Auditor queda claro que el uso de suelo correspondiente al predio Villa Alix sobre el cual fue concedida la licencia ambiental, para la explotación minera no se puede desarrollar en los Suelo Rural en Área de Actividad Forestal Protectora según lo establece el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio, adoptado por el Decreto 353 de 2000 y modificado mediante Acuerdo 021 de 2002:

Lo anterior es concordante con el Concepto de Uso del Suelo expedido por la Secretaria de Planeación de la Alcaldía Municipal de Villavicencio, sobre su uso incompatible y presentaba un uso prohibido para el desarrollo de actividades de minería, esto en armonía con lo dispuesto en el Numeral 9 del Artículo 1 del Decreto No. 3600 de 2007 por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones, en el cual se señala lo siguiente: "(...) 9. *Uso Prohibido. Uso incompatible con el uso principal de una zona, con los objetivos de conservación ambiental y de planificación ambiental y territorial, y por consiguiente implica graves riesgos de tipo ecológico y/o social. (...)*"

Se confirma con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 9 – D.6 Profesional encargado del desarrollo del plan de compensación forestal (Presunta Incidencia Disciplinaria)

Fuente de Criterio

Plan de compensación forestal expediente No. 5.37.1.06.006

Criterio:

El artículo octavo de la Resolución No. 2.6.06.0923 por medio de la cual se otorga Licencia Ambiental para la explotación de un yacimiento de materiales de construcción en el río Guayuriba, objeto del Contrato de Concesión GBP-081, en jurisdicción del Municipio de Villavicencio, Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones, establece:

“ARTICULO OCTAVO: Como medida de compensación forestal, se ordena la reformulación del plan de reforestación para un área de cinco (5) hectáreas, para lo cual presentará en el término de sesenta (60) días, el respectivo plan avalado por un Ingeniero Forestal, en el cual se incluya las especies, costos y cronograma para su evaluación y aprobación.” (Subrayado fuera de texto)

De otra parte, Cormacarena mediante Auto No. 2007.0696 de 12/09/2007, adoptó el plan de compensación forestal presentado por la empresa GEOMINERALES, el cual en su artículo 10 otorgó un plazo máximo de 2 años a partir de notificación.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento):

En la revisión documental realizada a la información que reposa en el Expediente No. 5.37.1.06.006, se registra que conforme lo presentado en la Ficha Técnica DF-3 del Informe de Cumplimiento Ambiental No. 2, se señala que el titular de la Licencia Ambiental para el desarrollo del Plan de Compensación Forestal ha recibido la asesoría y asistencia técnica de un Ingeniero Forestal, la Corporación hace el requerimiento de que se presente la Hoja de Vida y copia de la tarjeta profesional del ingeniero (a) que está prestando dicho servicio.

Posteriormente, el titular de la Licencia Ambiental correspondiente al Expediente No. 5.37.1.06.006, presenta mediante Radicado No. 009421 de Julio 25 de 2011, documento fechado Julio 14 de 2011, el Informe de Plan de Compensación Forestal, cuyo documento es suscrito por el Ingeniero Agrónomo, quien es el encargado de realizar la ejecución del Plan de Compensación Forestal, contraviniendo lo dispuesto en el Artículo Octavo de la Resolución Cormacarena No. 2.6.06.0923 y lo establecido en el Auto No. 2007.0696 de 12/09/2007.

Causa:

Estas situaciones tienen origen en las debilidades que se registran en el proceso de seguimiento y control al estricto cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas del proceso de licenciamiento ambiental en proyectos del sector minería, sumado a la falta de compromiso por parte de los titulares de las Licencias Ambientales, por cuanto no acatan en debida forma y de manera responsable el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la autoridad ambiental para el desarrollo de sus actividades.

Efecto:

Se configuran riesgos de inicio de procesos disciplinarios y la eventual aplicación de las sanciones por el ejercicio ilegal de la ingeniería, por parte del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería – COPNIA para los profesionales que no desarrollan el ejercicio profesional conforme a su disciplina y a sus competencias profesionales.

Respuesta de la entidad:

En el marco del expediente 5.37.1.06.006, en cumplimiento del artículo octavo de la RESOLUCIÓN No. 2.6.06.0923 del 06 de Diciembre de 2006, Cormacarena precisa que se dio cumplimiento toda vez que el profesional Ingeniero Agrónomo, quien elaboró el Plan de Compensación y realizó el acompañamiento técnico al proceso, cuenta con la idoneidad técnica, es decir experiencia específica en actividades de reforestación de (2) dos años, ejecutados en la ADMINISTRACIÓN COOPERATIVA SOLIDARIA DEL ORIENTE, desempeñándose como Coordinador de campo para reforestar (57,3)ha y en la FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD Y AMBIENTE SANO, desempeñándose como asesor de proyectos y contratos de reforestación, conforme se observa en los soportes que acompañan la hoja de vida radicada mediante el número 005602 del 25 de mayo de 2010, y que fueron valorados por la corporación.

La experiencia e idoneidad referenciada en el párrafo anterior, se pudo corroborar según lo evidenciado en la visita de campo del día 13 de octubre de 2017, en compañía de los funcionarios de la Contraloría General de la República, visibilizando el óptimo desarrollo de la medida de compensación en la reforestación de (5) hectáreas establecida en el predio Mastranto, vereda Buena Vista en el cañón del río Guatiquía, municipio de Villavicencio, donde se observaron individuos con alturas superiores a los (4) metros y un significativo aumento de la cobertura boscosa, generando una mejora en los servicios ecosistémicos que la misma provee.

Ahora bien las características de los proyectos de reforestación, implican tener formación en temáticas relacionadas con la Ingeniería forestal y agroforestal ya que son los profesionales idóneos, teniendo en cuenta que las actividades silviculturales que son temas que manejan a lo largo de su carrera durante el proceso de estructuración conceptual y práctica, razón por la cual la entidad consideró necesario exigir para el caso puntual de las compensaciones forestales.

No obstante, se ha considerado por parte de la Entidad que los Ingenieros Agrónomos, Agrónomos, y licenciados en producción agropecuaria, cuentan con una formación básica profesional estrechamente relacionada con el manejo agronómico, el cultivo y la conservación de los recursos naturales; varios de estos profesionales se han especializado en actividades silviculturales y procesos de reforestación; lo que incluye actividades de evaluación, medición y mantenimiento de las parcelas. Adicionalmente también cuentan con el conocimiento básico de nutrición vegetal, manejo fitosanitario, fisiología vegetal, botánica, taxonomía, etc.

Esenciales para la formulación de medidas de compensación de reforestación y restauración ecológica y sistemas sostenible de producción.

De acuerdo a lo anterior la entidad, desde el punto de vista técnico consideró, ampliar y complementar con profesionales de las áreas señaladas, siempre y cuando acrediten la experiencia específica respectiva, es decir, acreditando experiencia en el área de reforestación, permitiendo así la mayor participación y pluralidad de profesionales, dentro de los procesos de desarrollo de medidas compensatorias en el departamento, teniendo en cuenta adicionalmente que los centros de formación académica del departamento del Meta ofrecen estos proyectos curriculares dentro de sus programas.

Por lo enunciado anteriormente en relación a la observación del equipo auditor de la CGR, CORMACARENA reitera su desacuerdo referente a la afirmación de la Contraloría, sobre la debilidad en el proceso de seguimiento y control al estricto cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas del proceso de licenciamiento ambiental, en razón a como se ha justificado técnicamente los profesionales agrónomos con experiencia en actividades silviculturales, han presentado resultados óptimos en temas de restauración, como es el caso del expediente objeto de revisión por la CGR, donde se evidenció en campo el cumplimiento cabal por parte del titular minero, generando áreas boscosas, con conectividad, funcionalidad y estructura ecológica, que es el objeto principal y fundamental de las compensaciones forestales.

Análisis de la Respuesta

Para abordar el análisis de la respuesta de la entidad a la observación formulada por el Equipo Auditor de la CGR, es preciso traer a colación, lo considerado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería – COPNIA en su Concepto Jurídico con Radicado 2015NAL00003395 de 19/05/2015, así:

(...) En atención a su comunicación a través de la cual solicita definir el alcance de las competencias profesionales del Ingeniero Agrónomo y definir las competencias al profesional en Ingeniería Forestal, respecto a la competencia "para adelantar estudios de inventario forestal, levantamientos florísticos en materia forestal, diseñar, elaborar y formular Planes de Establecimiento y Manejo Forestal, Planes de Aprovechamiento Forestal y Planes de Manejo Forestal" me permito informar que existen dos normas que interpretadas y aplicadas de manera armónica, ilustran sobre el alcance, en cuanto al ejercicio, que otorga el título profesional de Ingeniero.

(...)

El programa debe poseer la fundamentación teórica y metodológica de la Ingeniería que se fundamenta en los conocimientos las ciencias naturales y matemáticas; en la conceptualización, diseño, experimentación y práctica de las ciencias propias de cada campo, buscando la optimización de los recursos para el crecimiento, desarrollo sostenible y bienestar de la humanidad. Para la formación integral del estudiante en Ingeniería, el plan de estudios básico comprende, al menos, las siguientes áreas del conocimiento y prácticas:

1) Área de las Ciencias Básicas: está integrado por cursos de ciencias naturales y matemáticas. Área sobre la cual radica la formación básica científica del Ingeniero. Estas ciencias suministran las herramientas conceptuales que explican los fenómenos físicos que rodean el entorno. Este campo es fundamental para interpretar el mundo y la naturaleza, facilitar la realización de modelos abstractos teóricos que le permitan la utilización de estos fenómenos en la tecnología puesta al servicio de la humanidad. Este campo de formación incluye la matemática, la física, la química y la biología. Las áreas de química y biología tienen diferentes intensidades de acuerdo con la especialidad.

2) Área de Ciencias Básicas de Ingeniería: Tiene su raíz en la Matemática y en las Ciencias Naturales lo cual conlleva un conocimiento específico para la aplicación creativa en Ingeniería. El estudio de las Ciencias

Básicas de Ingeniería provee la conexión entre las Ciencias Naturales y la matemática con la aplicación y la práctica de la Ingeniería.

3) Área de ingeniería Aplicada: Esta área específica de cada denominación suministra las herramientas de aplicación profesional del Ingeniero. La utilización de las herramientas conceptuales básicas y profesionales conduce a diseños y desarrollos tecnológicos propios de cada especialidad.

4) Área de Formación Complementaria: comprende los componentes en Economía, Administración, Ciencias Sociales y Humanidades. El programa desarrollará las competencias comunicativas básicas en una segunda lengua."

De los textos transcritos, se deduce que la fuente que permite diferenciar una especialidad de la ingeniería de otra, es precisamente el núcleo de formación curricular en ciencias básicas de la propia especialidad de la ingeniería y el de la ingeniería aplicada, en la que se enfatizan los conocimientos específicos que debe poseer un ingeniero en su respectiva rama, lo cual significa que pese al núcleo común básico de formación curricular, los ingenieros de una especialidad no pueden acometer actividades profesionales para las cuales no son idóneos, por no tener la formación académica que les permitiría ejercer como tal, pues aunque los ingenieros en un primer momento reciben la misma formación (núcleo común), también reciben formación que los diferencia (núcleo disciplinar) y les otorga competencias para desempeñarse en contextos profesionales propios, lo cual constituye, como se ha dicho, la fuente de la respectiva especialidad.

Revisados los programas académicos, frente a la actividad objeto de consulta, es decir, la elaboración del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, se halla una diferencia en cuanto al conocimiento sobre las mediciones y el aprovechamiento forestal, que se incluye en la Ingeniería Forestal y no en la Ingeniería Agronómica. (...)"

Así las cosas, no resulta de recibo para este Equipo Auditor, los argumentos expuestos por la entidad, por cuanto estaba claro que el requerimiento realizado por la Corporación, establecía de manera precisa la asesoría y el acompañamiento de un profesional en Ingeniería Forestal y no en Ingeniería Agronómica, disciplinas que de acuerdo a lo establecido en el Concepto del COPNIA presentan unas diferencias en cuanto al conocimiento sobre las mediciones y el aprovechamiento forestal.

Se confirma con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 10 Coordinación Interinstitucional

Fuente de Criterio

Ley 685 de 2001, artículo 208
Sentencia C-826 de 2013

Criterio

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece como un deber de las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado; también indica que la función administrativa se fundamenta entre otros principios en la eficacia y la celeridad.



La Corte Constitucional con relación al Principio de celeridad de la Administración Pública, en la Sentencia C-826/13, manifestó lo siguiente al respecto:

“En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general (...).”

El artículo 208 de la Ley 685 de 2001 que se refiere a la vigencia de la licencia ambiental, establece que en caso de terminar la concesión por caducidad, también termina la licencia.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento):

La revisión documental del expediente 5.37.1.07.002 permitió establecer que la Agencia Nacional de Minería con oficio 008645 del primero de junio de 2015 remitió a la Corporación las resoluciones 000138 del 22 de febrero de 2013 y 000173 del 27 de marzo de 2015 mediante las cuales declaró la caducidad del título minero HHI-14391 y resolvió una declaratoria de revocatoria directa manteniendo la decisión.

Según Auto 1.2.64.16.3303 del 30 de diciembre de 2016 que adopta el concepto técnico de la visita realizada el nueve (9) de diciembre del mismo año el proyecto se encontraba activo.

Se concluye que a pesar de contar con la información sobre la caducidad del contrato minero, después de dos (2) años la Corporación no ha adelantado las acciones para oficializar la terminación de la licencia ambiental.

Causa

Debilidades en la atención y valoración de la información recibida por la Corporación, para que ésta actúe con oportunidad y acatando las obligaciones consagradas en el marco legal normativo

Efecto

Favorecer la afectación ambiental por la falta de oportunidad en las actuaciones administrativas de la Corporación.

Respuesta de la entidad

Para la Corporación el expediente está activo hasta tanto el responsable de la licencia cumpla con las actividades de cierre definidas en el artículo 27 de la resolución que otorgó la licencia.

Añade que la Corporación solicitó el cumplimiento de las obligaciones y que mediante auto de diciembre de 2016 se inició el proceso sancionatorio y que se realizaron seguimientos para verificar que no se estaban realizando actividades extractivas.

Análisis de la respuesta

Según el artículo 206 de la Ley 685 de 2001 en caso de caducidad del contrato minero termina la licencia ambiental, teniendo en cuenta lo anterior, que la Corporación no declaró la finalización de la licencia y que según la visita de diciembre de 2016 el proyecto se encontraba activo, lo que se interpreta como actividad ilegal, la CGR mantiene la observación en calidad de hallazgo.

La corporación no ha realizado las acciones para oficializar la terminación de la licencia ambiental y adelantar las actividades de cierre y abandono, asimismo notificar a la Agencia Nacional Minera de la actividad en la explotación.

Hallazgo No. 11 - D-7 Oportunidad en la imposición de medidas compensatorias. (Presunta Incidencia Disciplinaria)

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Sentencia C-826 de 2013

Criterio

El artículo 49 de la Ley 99 de 1993 establece que el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o modificar notoria o considerablemente el paisaje requerirá de licencia ambiental.

El artículo 50 de la Ley 99 de 1993 definió la licencia ambiental como una autorización otorgada por la autoridad ambiental a un tercero que se compromete a cumplir los requisitos que en ella se definan sobre compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

El artículo 209 de la Carta Magna indica que la función administrativa se fundamenta entre otros principios en la eficacia y la celeridad.

La Corte Constitucional con relación al Principio de celeridad de la Administración Pública, en la Sentencia C-826/13, manifestó lo siguiente al respecto:

“En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general (...).”

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

En el expediente 2046-2001 se otorgó la licencia ambiental mediante la Resolución 121 del 30 de julio de 1998, para una explotación a cielo abierto, sin imponer las medidas compensatorias del caso, siendo impuestas solo en el año 2012.

Causa

Debilidades en la aplicación del marco normativo asociado con el otorgamiento de una licencia ambiental y deficiencias en los mecanismos de control para corregir oportunamente las falencias de los actos administrativos generados por la Corporación como lo es la licencia ambiental.

Efecto

Permitir que se adelanten actividades que afectan al medio ambiente sin que se formulen las medidas correctivas y compensatorias que la ley definió para aquellas actividades que puedan deteriorar o modificar de forma significativa los recursos naturales renovables, el medio ambiente o el paisaje.

Respuesta de la entidad

La licencia se otorgó en julio de 1998 y mediante auto de 2012 se impuso la medida de compensación, la corporación destaca los problemas de orden público como agente que dificultó el seguimiento de las licencias ambientales y que la compensación se ha cumplido adecuadamente.

Análisis de la Respuesta

En su respuesta la Corporación corrobora que la imposición de las medidas de compensación fue posterior al otorgamiento de la licencia ambiental, con o que no se atendió lo establecido en el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 que incluye las medidas de compensación dentro de las obligaciones que se definen al otorgar la licencia ambiental.

Hallazgo No. 12 - Pronunciamientos sobre propuestas de compensación **Fuente de Criterio**

Ley 99 de 1993
Sentencia C-826 de 2013

Criterio

El artículo 209 de la Carta Magna indica que la función administrativa se fundamenta entre otros principios en la eficacia y la celeridad.

La Corte Constitucional con relación al Principio de celeridad de la Administración Pública, en la Sentencia C-826/13, manifestó lo siguiente al respecto:

"En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general (...)".

El artículo 50 de la Ley 99 de 1993 definió la licencia ambiental como una autorización otorgada por la autoridad ambiental a un tercero que se compromete a cumplir los requisitos que en ella se definan sobre compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

En el expediente 3.37.1.016.008 mediante oficio 010988 del 12 de junio de 2017 se presentaron correcciones al plan de compensación presentado el 10 de enero 2017, pero en la revisión documental realizada el 13 de octubre de 2017 no se encontraron evidencias sobre el pronunciamiento de la Corporación.

En el expediente 3.37.1.012.017 mediante oficio 008389 del ocho (8) de mayo de 2017 se presentó el plan de compensación pero en la revisión documental realizada el 13 de octubre de 2017 no se encontraron evidencias sobre el pronunciamiento de la Cormacarena.

Causa

Deficiencias en el cumplimiento de las actividades de seguimiento y control y del proceso de autoridad ambiental, además desarticulación entre grupo jurídico de la corporación y los grupos técnicos encargados del seguimiento de los proyectos.

Efecto

La ausencia de los actos administrativos de la Corporación, limitan el control que esta misma tiene sobre las autorizaciones que otorga, no puede exigir al responsable de la licencia el cumplimiento de las obligaciones aceptadas a través del instrumento ambiental, ni a corregir o implementar las medidas de compensación propuestas.

Respuesta de la entidad

Sobre el expediente 3.37.1.016.008 la Corporación explicó que con resolución de agosto de 2016 se aprobó la cesión parcial de la licencia ambiental y se estableció una nueva medida de compensación.

La corporación se pronunció sobre la propuesta de compensación de enero de 2017 con auto de abril del mismo año en el que requiere correcciones, las cuales fueron presentadas con oficio de junio y evaluadas mediante concepto de septiembre el cual se encuentra en proceso para ser acogido.

Con relación al expediente 3.37.1.012.017 la Corporación argumentó que la propuesta de compensación se presentó en mayo de 2017, la cual fue evaluada mediante concepto de octubre de 2017 el cual se encuentra en proceso de ser acogido.

Análisis de la Respuesta

En ambos expedientes los argumentos de Cormacarena no explican la razones por las cuales los pronunciamientos formales de la autoridad ambiental se produjeron tres (3) y cinco (5) meses después de haberse recibido las propuestas de compensación.

Sumado a lo anterior, el hecho de que el grupo de minería cuenta con abogados y que se hace una permanente revisión de los documentos radicados en la Corporación, no es claro por qué los resultados no se ajustan a los principios de eficacia y celeridad los cuales deben caracterizar las actuaciones de los servidores públicos.

3.2.3. Corantioquia

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 13 – D.8. Medidas compensación sector minero – Corantioquia. Presunta incidencia disciplinaria

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Decreto 2820 de 2010
Resolución N° 1503 de agosto de 2010

Criterio

La ley 99 de 1993 en su artículo 49º, establece "De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental" (Subrayado fuera de Texto)

En la misma ley se estableció en su artículo 23 "Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica,

biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente"

Por último en el artículo 31 de la citada ley, se refiere las funciones de las Corporaciones Autónomas regionales y de Desarrollo Sostenible, destacando las de: *"Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente";*

"Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente."; Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental

De acuerdo al Art. 3 del Decreto 2820 de 2010, determina que la Licencia Ambiental, *"es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de ésta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada."*

Decreto 2041 de 2014, establece en el Artículo 21 *"Del estudio de impacto ambiental (EIA). El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera..."*

Asimismo, el artículo 22 *ibídem*, *"Criterios para la evaluación del estudio de impacto ambiental. La autoridad ambiental competente evaluará el estudio con base en los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos. Así mismo, deberá verificar que este cumple con el objeto y contenido establecidos en los artículos 14 y 21 del presente decreto; contenga información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar, así como las medidas de manejo ambiental correspondientes"*

Resolución N° 1503 de agosto de 2010 *"Por la cual se adopta la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales"* determina los requisitos que deben contener los EIA

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

Se logró establecer que de un total de 73 expedientes del sector minero activos en Corantioquia, tan solo en 17 de ellos se establecieron medidas compensatorias, lo que representa solo el 23 % del total del universo, el restante 77% no planteo en los EIA avalados por la Corporación medidas de compensación.

Según se informa por parte de la corporación, existen diferentes razones por las cuales no están establecidas dichas medidas, sin embargo estas carecen de sustento técnico. No es claro cómo mientras la actividad minera realiza cambios notorios de paisajes, así como cambios y pérdidas de cobertura del suelo para la realización de la actividad, la Corporación no tome las medidas necesarias para garantizar la atención total de impactos ambientales causados, asimismo no se entiende como se atienden los impactos no interilizables en los proyectos, como lo son la alteración y pérdida de flora y fauna, cambios de paisaje, entre otros.

Causa

Falta de rigor técnico para la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental presentados en las solicitudes de licencia ambiental, y debilidades en los mecanismos de control y seguimiento para la imposición de medidas compensación a los proyectos mineros.

Efecto

Se genera un riesgo de impactos no atendidos por el licenciado y que no son observados por la autoridad ambiental, causando una posible pérdida en los recursos naturales administrados en la jurisdicción.

Presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la Entidad

En el cuadro adjunto a la presente comunicación se relacionan el total de las resoluciones enviadas para revisión por parte de la CGR. En dicho cuadro se presenta un total de setenta y tres (73) expedientes de minería. Del total de resoluciones enviadas y asociadas a un expediente de minería se tiene:

- *Dos (2) expedientes asociados a las resoluciones 130ZF-3934 (Expediente ZF3-2006-8) y 130AN-1301-13725 (expediente AN3-2011-1), corresponden a licencias que se hallan archivadas a la fecha, por no ejecución del proyecto y/o incumplimiento en la entrega de documentación requerida en el proceso de licenciamiento.*
- *La licencia ambiental contenida en el expediente AN3-2011-1, fue negada a través de la resolución número 130AN-1301-13725 del 11 de enero del 2013, frente a la cual fue interpuesto recurso de reposición y el mismo fue negado a través de resolución 130AN-1306-14262 del 24-06-13 confirmando el archivo del expediente, por incumplimiento de requerimientos del título minero y contrato de concesión.*
- *A la licencia ambiental contenida en el expediente ZF3-2006-8, otorgada mediante resolución número 130ZF-3934 del 1 de enero del 2010, se le ordenó archivó por no ejecución del proyecto según resolución 160ZF-1603-7886 del 30-03-16.*
- *Sobre un total de setenta y un (71) licencias ambientales activas, se observa que 17 licencias (24%), poseen a la fecha medidas de compensación impuestas por la Corporación, producto de la evaluación de los EIA y la valoración de los impactos generados por dichos proyectos, **en los cuales se determinó una pérdida o disminución permanente e irrecuperable de la calidad***

ambiental y/o de los recursos naturales en las áreas de influencia del proyecto licenciado.
Negrilla fuera de texto

En tal sentido es menester precisar, que acorde al nivel de importancia de los impactos, se establecieron las medidas de compensación asociadas a los impactos no mitigables o corregibles, medidas de manejo impuestas por CORANTIOQUIA al momento de otorgar las respectivas licencias.

- **Sobre las restantes cincuenta y cuatro (54) licencias ambientales otorgadas, producto de la revisión de los EIA evaluados, no se determinaron impactos ambientales que ameriten la imposición de medidas de compensación; ello corresponde al (76%).** No obstante lo anterior, se observa que a todos estos proyectos se les determinaron medidas de mitigación y/o corrección de las afectaciones generadas a los recursos naturales, precisando en las fichas de seguimiento, las respectivas medidas de manejo orientadas a la atención de dichos impactos. En tal sentido entonces, CORANTIOQUIA dispone de los instrumentos necesarios para verificar y controlar la atención total de impactos ambientales causados, entre ellos la alteración y pérdida de flora y fauna, cambios de paisaje, acorde a las fichas de manejo que posee cada uno de estos proyectos, las cuales son revisadas y cotejadas en campo en las respectivas visitas de control y seguimiento, acorde a los informes de cumplimiento ambiental presentados por los usuarios. No pudiendo el órgano de control, pretender que a todas ellas debe exigirse medidas de compensación independientemente del impacto asociado al proyecto, obra o actividad. Negrilla Fuera de texto

Acorde con lo anterior, se observa que de la relación de licencias otorgadas según el cuadro adjunto (anexo 1), el 100% de las mismas poseen al menos un informe de control y seguimiento, con el objeto de evaluar las actividades desarrolladas por el usuario, determinando así la necesidad de imponer nuevas medidas por la afectación de los recursos naturales según la calificación de los impactos. De igual forma es menester precisar que no todos los impactos de un proyecto tienen que derivarse en afectaciones negativas sobre el medio natural.

En este sentido, CORANTIOQUIA no ha incumplido ninguna de sus funciones ni responsabilidades legalmente otorgadas y por el contrario, ha actuado en apego a la norma que distingue entre las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo; pues no le es dable a la autoridad ambiental extralimitarse en sus funciones y exigir medidas de compensación a todos los proyectos, obras y actividades independientemente de su nivel de afectación.

Análisis de la Respuesta.

La respuesta de la Corporación a las observaciones del Ente de Control Fiscal no se soporta en una relación detallada y específica de cada uno de los 51 proyectos mineros que según la Corporación no requieren medidas de compensación ambiental, de tal forma se observe claramente sus principales características procesos e impactos así como la línea base ambiental, y donde se observe qué impactos se evaluaron en una primera etapa, qué impactos surgieron con posterioridad como impactos no declarados o como impactos detectados en la etapa de seguimiento y control; asimismo la Corporación no identifica que impactos o grupos de impactos asociados a la actividad minera en el área de su jurisdicción son considerados por esa entidad como impactos ambientales sujeto de medidas de compensación ambiental, por lo que su respuesta es genérica y no aporta criterios para que sea desvirtuada.

La Corporación deja de lado que los proyectos de explotación minera a cielo abierto o subterránea causan efectos que no son mitigables ni susceptibles de medidas de

corrección, por lo tanto requieren de medidas de compensación necesariamente, las cuales deben estar definidas respecto a sus características, origen y elementos del ambiente intervenidos. En este sentido la medida de compensación tiene dos objetivos básicos de alto valor ecológico y están relacionados con evitar o controlar al máximo la pérdida de biodiversidad y la no afectación significativa o la pérdida de servicios ecosistémicos presentes en el área de influencia del proyecto, situación que no es definida por la Corporación en su respuesta ni el cuadro anexo de proyectos mineros.

En este sentido la medida de compensación ambiental debe estar relacionada también con impactos que afecten la calidad y disponibilidad del agua superficial y subterránea en cuyo caso es necesario tener claridad acerca de qué proyectos afectan las aguas superficiales y los acuíferos y así mismo la oferta de aguas subterráneas, y que a su vez no se afecte o se lleve a condiciones críticas la capacidad de regulación de crecientes e inundaciones que introducen los proyectos mineros sobre las cuencas hidrográficas intervenidas.

Asimismo se requiere tener claridad por parte de la Corporación sí se evaluaron o no los servicios ecosistémicos que se desarrollan al interior de las zonas boscosas o con cobertura vegetal intervenida por las actividades de extracción minera, lo anterior, teniendo en cuenta que se permita contar con los intercambios de materia entre vegetación y suelo, es decir considerar el ciclo de nutrientes. Esto teniendo en cuenta que la Corporación informó mediante radicado No 070-COE1708-26683 del 15 de agosto de 2017 que se aplica el manual de seguimiento de licencias adoptado bajo resolución 040-1607-22546 del 18 de julio de 2016 por la cual se adopta el manual de Evaluación, control y seguimiento de los planes de compensación ambiental e inversión forzosa de no menos del 1% en CORANTIOQUIA y se lee en el mismo "*contener el plan de compensación por pérdida de biodiversidad (Numeral 12 del EIA, artículo 2.2.2.3.5.1 del decreto 1076 de 2015*" de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1517 de 2012, por lo cual queda claro que en los 51 expedientes no se han actualizado ni acogido a las nuevas directrices de la Corporación sobre control a pérdida de biodiversidad.

En efecto, la Corporación no remite la información soporte que permita verificar que en los 51 proyectos restantes definidos en su respuesta no se requieren medidas de compensación ambiental dado que no existe pérdida o disminución permanente e irrecuperable de la calidad ambiental y/o de los recursos naturales en las áreas de influencia del proyecto licenciado, dado que en su respuesta no se cuenta con una relación y evaluación de la localización de los proyectos mineros respecto de ecosistemas estratégicos, áreas de sensibles o de interés ambiental, entre otras.

De otra parte no se observa que en el caso de los proyectos mineros con medidas de compensación establecidas se hayan establecido indicadores – bioindicadores que apunten a poder tener certeza por parte de la Corporación respecto del resultado – efectividad de las medidas compensatorias impuestas y que en efecto se ha mantenido o mejorado la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en las áreas donde se ejecutaron las medidas de compensación ambiental.

Se confirma con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 14 - Requerimientos licencia ambiental global.

Fuente de Criterio

Resolución No. 130AN1407-15213 del 15 de julio de 2014 de Corantioquia.

Criterio

“El artículo 7º de la Resolución No. 130AN1407-15213 del 15 de julio de 2014, requiere al beneficiario de la licencia, para qué a partir de la notificación de dicho acto administrativo, de cumplimiento a las siguientes obligaciones:

- 1. Dado que el expediente No. 130AN3-2005-8, se encuentra en un área de protección ambiental declarada por la Corporación como Distrito de Manejo Integrado, denominado la Divisoria del Valle de Aburrá – Río Cauca, declarado según Acuerdo No. 267 de 2007 y modificado por Acuerdo 327 del 30 de septiembre de 2009 y parte del área del título se encuentra en zona clasificada como de restauración, por tanto se requiere que el usuario en un término de 90 días, contados a partir de la notificación de este acto administrativo, presente el informe técnico y documental (con registro fotográfico), el cual se incluya dentro del Plan de Manejo Ambiental y donde se evidencie, que durante el tiempo de extracción minera, no se estará afectando el área delimitada, la estructura del ecosistema ni resiliencia del mismo.*

Presentar informes de seguimiento anuales donde se garantice el cumplimiento de la normatividad vigente en lo que respecta al manejo de zonas con uso restringido de los recursos naturales renovables acorde al Acuerdo 267 de 2007 y modificado por el Acuerdo 327 de 2009.

- 2. En cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1900 de 2006, con fin de ajustar el valor de la inversión del 1%, calculada con base en el presupuesto inicial del proyecto, el beneficiario deberá presentar ante la Autoridad Ambiental competente, dentro de los (6) meses siguientes a la fecha de entrada en operación del proyecto, la liquidación de las inversiones efectivamente realizadas, las cuales deberán estar certificadas por el respectivo contador público o revisor fiscal.*
- 3. Complementar y presentar en un término de 90 días calendario, contados a partir de la notificación de la presente resolución, el Plan de Compensación ante la Dirección Territorial Aburrá Norte, definiendo las 25,2 Has restantes a reforestar teniendo como principal opción para dicha reposición, las cuencas de las quebradas la Hueso y la Leonarda.*
- 4. Entregar en un término de 90 días calendario, contados a partir de la notificación, el estudio de la calidad del aire donde se establezca una línea base por medio de una caracterización de las CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO): es actuales del material particulado (PST), material paraticulado menor a 10 um (PM10), monóxido de carbono y presencia de contaminantes de Dióxido de Azufre (SO2) y Dióxido de Nitrógeno (NO2). Dicho estudio deberá presentarse anualmente acorde a las CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO): es y operaciones establecidas en el programa de seguimiento y monitoreo.*
- 5. Entregar en un término de 120 días calendario contados a partir de la notificación, el Plan de Abandono y recuperación detallado en el cual se garantice la recuperación inmediata de aquellas áreas en las cuales finaliza la explotación. Dicho Plan debe contener mapas actualizados, cronogramas y costos de las actividades propuestas para el cierre y abandono del proyecto”.*



Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

El beneficiario de la Licencia Ambiental Global dio cumplimiento a los requerimientos realizados en el Acto Administrativo que otorgó dicha autorización como se detalla a continuación:

- El numeral 3 relacionado con el plan de compensación, fue presentado el 09 de diciembre de 2014, donde propone el siguiente plan de compensación:

- Área total de compensación: **29,82 Ha.**
- Compensación dentro del título minero: 4,62 Ha.
- Compensación con Fundación Guanacas: 25,20 Ha.

Teniendo en cuenta el número de Ha afectadas por el desarrollo del proyecto, se propone realizar una compensación en relación 2:1 por individuos talados, en donde el objetivo principal sea la regeneración natural asistida y realizadas a medida que se ejecuten los aprovechamientos.

- El numeral 1, que tiene que ver con la presentación del informe técnico y documental, el cual se incluya dentro del Plan de Manejo Ambiental y donde se evidencie, durante el tiempo de extracción minera, no se estará afectando el área delimitada, la estructura del ecosistema ni resiliencia del mismo; fue presentado el 21 de enero de 2015.
- El numeral 5, relacionado con el Plan de Abandono y recuperación detallado en el cual se garantice la recuperación inmediata de aquellas áreas en las cuales finaliza la explotación. Dicho Plan debe contener mapas actualizados, cronogramas y costos de las actividades propuestas para el cierre y abandono del proyecto, fue presentado el 06 de mayo de 2015.
- El numeral 4, relacionado con el estudio de la calidad del aire donde se establezca una línea base por medio de una caracterización de las condiciones: es actuales del material particulado (PST), material particulado menor a 10 um (PM10), monóxido de carbono y presencia de contaminantes de Dióxido de Azufre (SO₂) y Dióxido de Nitrógeno (NO₂). Dicho estudio deberá presentarse anualmente acorde a las situaciones y operaciones establecidas en el programa de seguimiento y monitoreo, fue entregado el 15 de mayo de 2015.
- Y finalmente, el 31 de agosto de 2015, se solicitó plazo para la reliquidación del Plan de Inversiones del 1%.

Sin embargo, a la fecha de revisión del expediente, es decir, al 13 de octubre de 2017, la Corporación no se ha pronunciado sobre la información presentada por el beneficiario de licencia ambiental global, con el fin de establecer si la misma está acorde con los

requisitos y exigencias que han de cumplirse tanto de la norma, como del acto administrativo que la otorgó.

Causa:

Situaciones que se presentan por debilidades de control y gestión por parte de la autoridad ambiental.

Efecto:

Lo que conlleva, a que en este momento esté operando el proyecto de minerales de construcción y no se tenga certeza sobre la línea base establecida con el estudio de calidad del aire, las condiciones y zonas en las que se debe llevar a cabo la totalidad del plan de compensación propuesto y el plan de inversiones y plan de abandono a ejecutar.

Respuesta de la Entidad.

Se adjunta el informe técnico con radicado número 160AN-IT1710-11155 del 27 de octubre del 2017 (anexo 3), mediante el cual la Oficina Territorial Aburra Norte, efectúa la evaluación de los documentos entregados por parte del usuario como respuesta a los requerimientos del acto precitado. Dicho informe señala las recomendaciones de índole técnica y jurídica a ser adelantadas por parte de entidad.

Análisis de la Respuesta.

Revisada la respuesta, la entidad afirma que ya se efectuó la evaluación de la información y anexa el informe técnico mediante el cual se realizó el mismo; sin embargo, como tal la situación se presentó y estuvo operando sin ningún tipo de control al respecto y por tanto la situación sobrevino luego del pronunciamiento de la CGR. Lo cual con lleva que no se desvirtué lo evidenciado.

Hallazgo No. 15 - Plan de compensación de la licencia ambiental.

Fuente de Criterio

Resolución No. 160TH-1503-11577

Criterio:

La Resolución No. 160TH-1503-11577 del 09 de marzo de 2015 de Corantioquia. Refiere que *"De acuerdo con lo establecido en el artículo 5º, se otorgó permiso de aprovechamiento forestal único de 924 individuos, correspondientes a un volumen total de 108,9538 metros cúbicos, según lo solicitado por el usuario; así mismo en su parágrafo 2º indica que la empresa deberá cumplir con el plan de compensación forestal dispuesto en el artículo tercero de la presente resolución"*.



Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

Revisado el artículo 3° de la mencionada resolución, éste indica que se otorga la concesión de aguas con un caudal de uso doméstico de 0.1048 l/seg y para uso industrial de 8 l/seg, asimismo en el párrafo tercero del mismo, indica que debe enriquecer con especies nativas la zona forestal protectora de las quebradas donde se autorizan las concesiones de aguas. Monte San Isidro o Mortiñal y Quebrada la Negra. Sin embargo no se hace referencia al plan de compensación.

En el artículo 8° de la misma donde se relacionan las Obligaciones relacionadas con el Plan de Manejo Ambiental (PMA) Numeral 2 Medio Biótico literal k se establece la obligación de *"Realizar en cumplimiento del Plan de Compensación Forestal la siembra de 3.188 individuos (la relación es 1:3 más un 15% de la mortalidad según lo planeado en el estudio) teniendo en cuenta lo siguiente..."*.

Por lo tanto existe imprecisión sobre el establecimiento de las medidas de compensación, no se entiende cómo el beneficiario de la licencia compensó el uso de los recursos (concesión de agua) y cómo compensó el aprovechamiento forestal.

Causa:

Situación que se presenta por debilidades de control en la elaboración de los actos administrativos que expide la entidad en el ejercicio de la autoridad ambiental.

Efecto:

Que puede llevar a imprecisiones en cuanto a las obligaciones que debe cumplir el beneficiario de la licencia, en materia de compensación.

Respuesta de la Entidad.

Si bien existe un error de transcripción en el artículo 5° de la resolución 160TH-1503-11577 del 09 de marzo de 2015, en el artículo 8° de la misma "Obligaciones relacionadas con el Plan de Manejo Ambiental (PMA) Numeral 2 Medio Biótico literal k se establece la obligación de *"Realizar en cumplimiento del Plan de Compensación Forestal la siembra de 3.188 individuos (la relación es 1:3 más un 15% de la mortalidad según lo planeado en el estudio) teniendo en cuenta lo siguiente..."*.

Lo anterior precisa la obligación del titular en cuanto a la compensación por el aprovechamiento forestal único otorgado y elimina la posibilidad de imprecisiones en las obligaciones del beneficiario de la licencia ambiental.

Análisis de la Respuesta.

Revisada la respuesta, sin bien es cierto lo afirmado por la entidad en cuanto a las obligaciones del Plan de Manejo ambiental, persiste la inconsistencia en el acto administrativo cuestionado y por tanto se confirma las situaciones evidenciadas.

3.2.4. Corpoguajira

Como resultado de la auditoría se detectaron situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo, además, dada la importancia del tema, su extensión y complejidad se consideró prudente hacer una introducción del mismo, para luego presentar las observaciones que se desprenden del presente ejercicio de control fiscal.

Proyecto La Puente de Cerrejón

El expediente correspondiente al plan integral de compensaciones ambientales del Proyecto La Puente de Cerrejón presentado por esta empresa a Corpoguajira, se deriva del Acuerdo 017 de 2015, la Resolución 1645 de 2015 y el Auto 468 de 2016 de Corpoguajira.

Dicho plan de compensaciones nace del levantamiento temporal de veda (permiso de aprovechamiento forestal) y obras de manejo de drenaje superficial del Tajo la Puente en jurisdicción del Municipio de Albania - Guajira.

El citado plan de compensaciones ambientales propende entre otros, por áreas con oportunidad de compensación de servicios ecosistémicos para implementar herramientas de manejo del paisaje (HMP) como estrategia de compensación forestal, frente a lo anterior del mencionado plan se resalta lo siguiente:

- Protección de áreas
- Siembra de especies autorizadas
- Restauración de zonas degradadas
- Establecimiento y mantenimiento de sistemas productivos asociados a la conservación
- Reconocimiento a la población rural de incentivos ambientales
- Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias
- Educación
- Saneamiento básico en el área total de la cuenca del arroyo el Bruno.

Auto 0468 del 18 de abril de 2016 CORPOGUAJIRA. "Por el cual se avoca el conocimiento de la solicitud de aprobación del plan de compensación forestal integral establecido en el acuerdo 017 de 2015 y en la resolución 01645 de 2015 para las obras de manejo de drenaje superficial en el tajo la puente - arroyo bruno en jurisdicción del municipio de albania - guajira, presentada por la empresa carbonos del cerrejón limited - cerrejón, se liquida el cobro por los servicios de evaluación y tramite y se dictan otras disposiciones"

Con este acto administrativo se da inicio al trámite de la solicitud de Cerrejón para el tema de la compensación forestal y otras. La Corporación define a su vez el costo de los servicios de evaluación y trámite de la solicitud de Cerrejón.

El 01 de julio de 2016, Cerrejón remite a la Corporación el documento denominado: *"Programa de alternativa de abastecimiento de agua - Resolución 2253 de 2015 (Permiso de Ocupación de Cauce para la construcción del Dique de cierre definitivo) en el marco de las obras de Manejo de drenaje Superficial Tajo la Puente - Arroyo Bruno (tramo I)."*

A partir de dicho documento de Cerrejón y de las afectaciones asociadas al tipo de minería desarrollado por Cerrejón (tajo o cielo abierto), se observa la reducción del área de captación (área aferente) de la cuenca del arroyo Bruno, representada en la supresión definitiva de secciones, tramos o en caso dado la eliminación corrientes de agua superficial y la consecuente afectación directa sobre los acuíferos y el recurso agua subterránea de la microcuenca.

Mediante la resolución 1550 de 2016 Corpoguajira dispone: *"Por la cual se aprueba un plan de compensación forestal para el proyecto la puente alternativa 1a presentado por la empresa carbonos del cerrejón limited y se dictan otras disposiciones"*.

Corpoguajira mediante la Resolución No. 1328 del 25 de julio de 2017, *"por la cual se resuelve una solicitud de aclaración y se dictan otras disposiciones"*, define en sus antecedentes que mediante Resolución No. 01550 de julio de 2016 aprobó el Plan de Compensación Forestal para el proyecto La Puente Alternativa 1a, presentado por la empresa Carbones del Cerrejón Limited - Cerrejón. En este sentido CERREJÓN en febrero de 2016 presenta ante Corpoguajira el *"plan integral de compensación del proyecto de cerrejón denominado tajo la puente - arroyo bruno"*, en donde se proponen las Herramientas de Manejo del Paisaje "HMP", así como la ocupación del cauce del arroyo Bruno que sería compensada con la construcción de dos (2) pozos para la producción de agua subterránea a ser entregados a la Comunicad localizada en un sector de la falla de Oca, que permitiese el desarrollo de actividades productivas apoyados en un sistema de bombeo y almacenamiento. Sin embargo su alcance no incluye el suministro de agua para el consumo humano, no incluye sistema de riego ni se garantizara la seguridad alimentaria de la población.

Con la Resolución 1328 de 2017 se definen otras medidas tales como la realización de un módulo de capacitación con las comunidades para el desarrollo de la operación sostenible de sistemas de extracción de agua; asimismo, se define la realización de tres (3) módulos de capacitación con las comunidades de influencia directa del proyecto la Puente donde se construirán los pozos encaminados a buenas prácticas del uso del recurso agua para consumo humano, doméstico y prácticas agrícolas entre otros.

Según: *"PLAN INTEGRAL DE COMPENSACIÓN PROYECTO LA PUENTE ALTERNATIVA 1A (LA GUAJIRA – COLOMBIA)"*, presentado por el departamento e gestión ambiental de Cerrejón en febrero de 2016 a Corpoguajira, se observa lo siguiente:

"De otra parte, mediante la Resolución 01645 de 2015, la Corporación otorgó un permiso de aprovechamiento forestal para el avance minero en el Tajo La Puente, localizado en las Nuevas Áreas de Minería-NAM, para sus obras de manejo de drenajes superficiales que están relacionadas con la modificación parcial del cauce del arroyo Bruno Tramo I.

En el artículo 4º de la Resolución 01645 de 2015, modificado por el artículo 2º de la resolución 01844 de 2015 se estableció la siguiente obligación de compensación: "Artículo Cuarto. La empresa Carbones del Cerrejón Limited-Cerrejón, por la intervención de la cobertura vegetal de 155,2 hectáreas del avance del tajo La Puente-Arroyo Bruno Tramo I, deberá presentar una propuesta de compensación por pérdida de biodiversidad, la cual hará parte integral del Plan de Compensación solicitado por Corpoguajira a Cerrejón mediante el Acuerdo 017 de 2015.", en cuyo aparte de objetivos se resalta lo siguiente:

... 2. OBJETIVOS

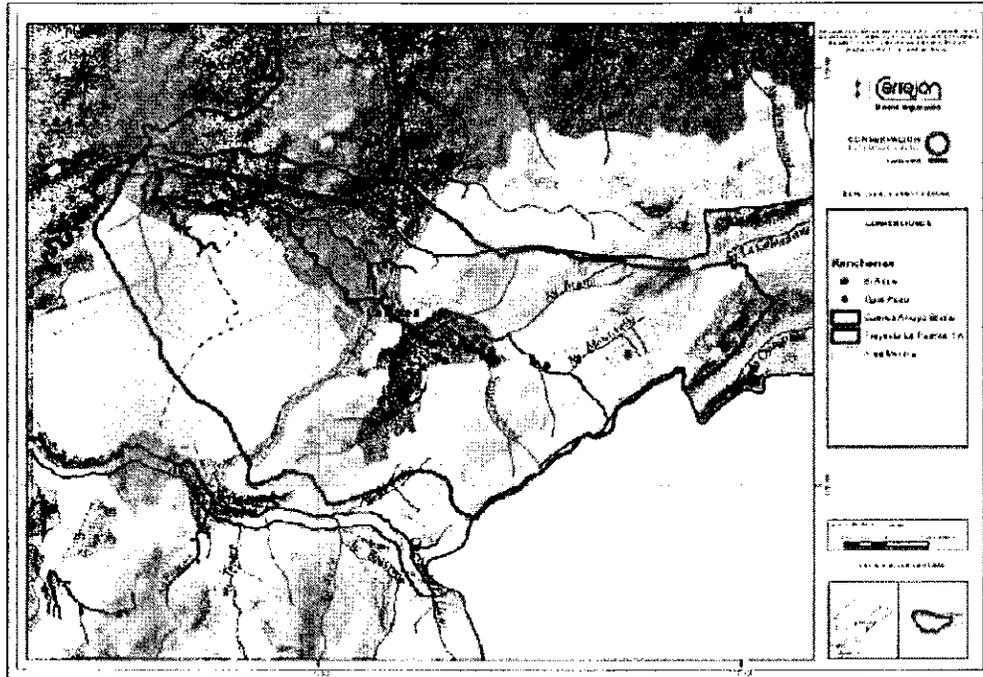
- 1.1 Diseñar e implementar un Plan de Compensación Integral, orientado a la gestión sostenible de servicios ecosistémicos hidrológicos (regulación y calidad hídrica) y acciones de restauración, recuperación y rehabilitación de áreas degradadas en la cuenca media y alta del Arroyo Bruno (La Guajira – Colombia). Este plan estará fundamentado en la construcción de escenarios que garanticen beneficios netos positivos en términos hidrológicos.
- 1.2 Contribuir al mejoramiento de las condiciones socioambientales en la cuenca media y alta del Arroyo Bruno, que en la actualidad presenta niveles de transformación y afectación ambiental (en biodiversidad y servicios ecosistémicos hídricos) considerables.

"3. ALCANCES DEL PLAN INTEGRAL DE COMPENSACIÓN

... El objetivo principal de esta propuesta es consolidar el fortalecimiento de la gestión local sostenible de servicios ecosistémicos hidrológicos (regulación y calidad hídrica) y la restauración, recuperación y rehabilitación de áreas degradadas en la cuenca media y alta del Arroyo Bruno, a través de la aplicación de herramientas de manejo del paisaje (HMP), las cuales se enfocarán en áreas degradadas por actividades antrópicas que al mismo tiempo sean importantes para el aprovisionamiento hídrico de la cuenca."

Al interior del plan de compensación integral presentado por Cerrejón se observa el siguiente soporte cartográfico:

Ilustración 3 . Área de Estudio



Fuente: Cerrejón – Conservación Internacional Colombia (2016)

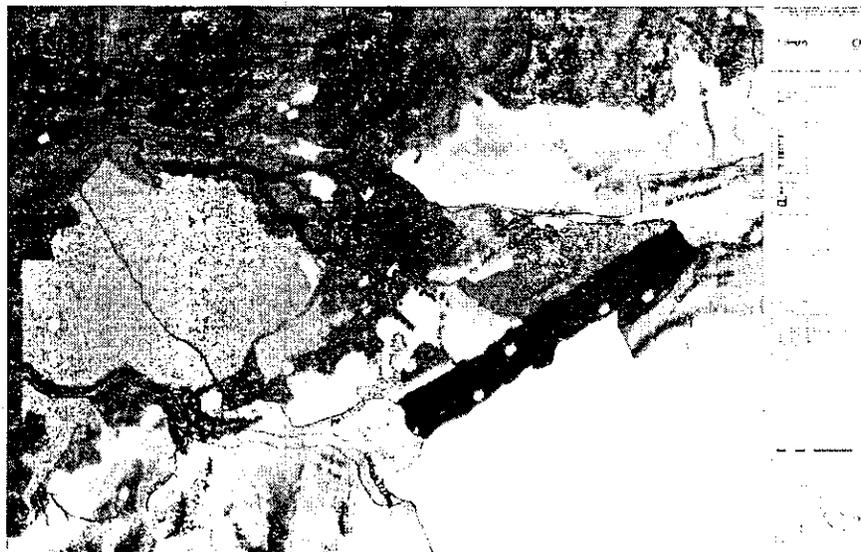
"La cuenca del Arroyo Bruno, desde su nacimiento en la Serranía del Perijá a 760 msnm hasta su desembocadura en el río Ranchería a 80 msnm, cubre un área total de 77 km² con una longitud del cauce principal de 16.9 km en dirección Este-Oeste.

En sus primeros 9 km (cuenca alta), el Arroyo se comporta como un río de montaña, abarcando un área de 36 km² con una pendiente promedio de 1.78%. El drenaje es de tipo dendrítico, sus principales afluentes son el arroyo Sequiamahana el cual tiene una longitud de 3,6 km y el arroyo v con una longitud de 4,5 km. Ambos se conectan por la margen izquierda a los 6,4 y a los 7,8 km de sus recorridos, respectivamente."

En color gris se observa el área del Pit minero y de cómo este afecta el área de la cuenca del Bruno delimitada en color rojo, así mismo se observa el área de afectación al interior de la cuenca por la desviación del cauce del arroyo Bruno, en color fucsia; para la CGR la intervención del Pit minero en la cuenca del arroyo Bruno es superior al 30% de la misma, es decir mayor a 25 kilómetros cuadrados, lo anterior según información del plan de manejo integrado, sin que se observen las medidas compensatorias correspondientes en los diferentes actos administrativos de la Corporación en relación con el tema.

La situación antes expuesta es visible igualmente en el mapa del plan de compensaciones presentado por Cerrejón, en donde se observa el avance del Pit minero sobre la cuenca del arroyo Bruno, a saber:

Ilustración 4 – Plan de compensación proyecto La Puente



Fuente: Anexo 3 "Mapa de la Cobertura de la Tierra" - "PLAN INTEGRAL DE COMPENSACIÓN PROYECTO LA PUENTE ALTERNATIVA 1A (LA GUAJIRA – COLOMBIA)".

Como resultado del análisis se determinó:

Hallazgo No. 16 – D.9 Medidas de compensación ambiental – Proyecto Tajo la Puente – Desviación Arroyo Bruno – Corpoguajira (Presunta incidencia disciplinaria)

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015

Criterios

La Ley 99 de 1993 estableció en su artículo 1° como principios generales ambientales: "1) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo" "2) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible."

En la misma Ley se estableció en su artículo 23 "Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente"

De igual modo en el artículo 31 de la citada ley, se refiere las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, destacando "Ejercer la

función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”; “Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.”; “Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental.”

Mediante el Decreto 1076 de 2015, “*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*” se señalan en el artículo 2.2.2.3.1.1. Entre otras, la definición de cada una de las medidas de manejo ambiental que pueden imponer las autoridades ambientales al momento de conceder una licencia ambiental como consecuencia de los impactos que este genere en los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos, en donde se encuentra “*Medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.*”

Asimismo, el artículo 2.2.2.3.9.1. *Ibidem*, establece que las licencias ambientales estarán sujetas al control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

Frente a la gestión de la Corpoguajira en relación con el Proyecto Tajo la Puente y desviación del arroyo el Bruno, observa la CGR que Corpoguajira no ha requerido evaluaciones ambientales detalladas y previas a la intervención minera y que en consecuencia haya determinado o soportado así las medidas o acciones compensatorias correspondientes frente al proyecto Tajo la Puente y Desviación del arroyo Bruno, proyecto a cargo de la compañía Cerrejón.

La CGR observa que la Corporación no ha incluido en el tema de compensaciones lo relacionado al componente fauna asociado o derivado del aprovechamiento forestal solicitado, que además incluye el manejo del drenaje superficial del tajo la Puente - arroyo Bruno tramo 1, en este punto no es claro cómo la Corporación define o cómo establece medidas de compensación en la Resolución 1550 de 2016; sobre los cambios del uso del suelo para actividades mineras a cielo abierto, lo que implica entre otros, la remoción del suelo y la flora asociada, junto al desplazamiento de la fauna propia del sitio o los sitios intervenidos, para lo cual en el presente caso, los impactos sobre el ambiente y los recursos naturales van más allá de la afectación irreversible del componente forestal.

Corpoguajira mediante resolución 1328 de 2017 estableció como medida de compensación el uso de Herramientas de Manejo del Paisaje HMP, las cuales a consideración del Órgano de Control son una situación de medio (herramienta) más no una medida de compensación como tal, asimismo, no es claro cómo se cuantifica la

medida y cómo está herramienta compensa afectaciones ambientales del Proyecto la Puente.

En este marco de situaciones y de otra parte, los dos (2) pozos de aguas subterráneas propuestos por Cerrejón, a juicio de la CGR no se constituyen en sí en una medida de compensación ambiental de los diferentes elementos naturales intervenidos de forma definitiva por el avance del Pit minero de Cerrejón sobre la cuenca del arroyo Bruno y por la obras de desviación del mencionado arroyo.

Al interior de la Resolución 1328 de 2017 se definen otras medias de compensación tales como varios módulos de capacitación para las comunidades dentro del tema del manejo del agua en la cuenca del Bruno en especial de las aguas subterráneas a ser explotadas en los pozos propuestos por Cerrejón. En este caso no es claro cómo este tipo de medidas de compensación pueda restituir en natura las afectaciones del proyecto la Puente, asimismo, no es claro que una afectación ambiental sea compensada con esta medida y cómo se cuantifico por parte de Corpoguajira dicha medida.

En los documentos observados por la CGR en desarrollo de la vista de campo a la Corporación, no se observó un listado de especies vegetales objeto de compensación por pérdida de biodiversidad del área intervenida, ni el área específica de su desarrollo - ejecución. En lo específico al punto anterior, no se observa dentro de las medidas establecidas por la Corporación a Cerrejón, se estén cumpliendo los enunciados del plan propuestos por la empresa, ni cómo serán la compensaciones por la afectación al recurso hídrico superficial y subterráneo de la cuenca del Bruno, lo cual está en contravía con lo establecido para este tipo de medidas de manejo a ser definidas y exigidas por la Autoridad Ambiental.

A pesar que Cerrejón aporta información sobre la cuenca y el plan integrado que propone, el mismo tiene aspectos específicos relacionados con el componente hídrico superficial, sin embargo, no se menciona ni se cuantifica el efecto del avance del Pit minero y el efecto neto de la desviación del cauce del arroyo Bruno en su cuenca baja, tampoco se evalúan las implicaciones sobre el caudal y disponibilidad del recurso agua superficial del arroyo y el agua subterránea de los acuíferos afectados por la desviación y el avance del Pit minero, y de cómo serán compensadas por Cerrejón tales alteraciones.

El plan integral de Cerrejón aborda los escenarios de compensación en temas de biodiversidad, más no así en el tema del área de la microcuenca en el tema de aguas lluvias y de escorrentía, la cual se reducirá de manera irreversible con el avance del Pit minero y las obras de desviación de un tramo del arroyo el bruno.

Frente a lo anterior la CGR considera que la Corporación requiere de una línea base ambiental detallada y previa a efecto de poder verificar en desarrollo de los permisos, autorizaciones, obras e intervenciones no se presente pérdida neta de biodiversidad y que las medidas impuestas sean oportunas, pertinentes y efectivas, y que apunten a la compensación integral de los impactos causados por la actividad minera de Cerrejón.

Causas

Las situaciones anteriormente descritas, tienen presuntamente origen en incumplimientos normativos por parte de Corpoguajira respecto a la aplicación del manual de compensaciones ambientales, en falencias en el cumplimiento de sus funciones misionales respecto de la administración y manejo de los recursos naturales de su jurisdicción como Autoridad Ambiental regional.

Asimismo existen falencias en la aplicación de las directrices del Ministerio de Ambiente frente al tema de compensaciones ambientales, en debilidades en el seguimiento y control de los recursos naturales que hacen parte del patrimonio natural de la Nación a cargo de Corpoguajira, y en especial en desviaciones en lo relacionado con el concepto y alcance de las medidas de compensación ambiental derivadas de los impactos ocasionados por el proyecto de explotación minera de Cerrejón, situaciones estas, que desvirtúan los principios, objetivos y logros esperados de las medidas de compensación ambiental, es decir evitar la pérdida de biodiversidad y la pérdida de servicios ecosistémicos.

Efecto

El plan integrado de compensación ambiental del proyecto Tajo la Puente no presenta información ambiental y socioeconómica de la cuenca baja del arroyo Bruno, donde se efectuará la intervención directa del Proyecto Tajo la Puente - desviación del cauce natural del arroyo Bruno-, con la cual tener un parámetro técnico y cuantificable de las modificaciones, intervenciones y afectaciones derivadas de dicho proyecto, y que a partir de esta información se puedan establecer las compensaciones ambientales del caso, es decir no se observa una línea base detallada sobre la biodiversidad y condiciones de dinámica aluvial, caudales de la corriente a lo largo del año y de la última década, así como una evaluación detallada de las características y condiciones del o los acuíferos afectados de forma irreversible por el avance del Pit minero y que en consecuencia requieren medidas de compensación ambiental por parte de Cerrejón.

Sin esta información ambiental previa a las intervenciones por parte de la empresa Corpoguajira ha desarrollado el ejercicio de imposición de compensaciones en una acción subjetiva, la cual no asegura se evitara pérdida efectiva de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la cuenca baja del arroyo Bruno, asimismo, lo anterior implica riesgos no solo de tipo ambiental por la eventual pérdida de biodiversidad, sino que se establecen riesgos directos de tipo socioeconómicos y socioambientales sobre las poblaciones asentadas en la cuenca baja y media que derivan su presencia y sostenibilidad de la calidad y caudal (disponibilidad) de las aguas del arroyo Bruno.

Respuesta de la Entidad

La corporación mediante oficio SAL-4184 remite respuesta a la CGR en un documento de 19 páginas, del cual se extractaran los apartes más relevantes y que guardan relación con

las observaciones efectuadas por la CGR, asimismo la corporación hace un recuento normativo y teórico que la CGR no desconoce, lo que hace en parte sea extensa su respuesta.

A continuación se retoman los apartes relevantes de la respuesta de la entidad, los cuales se analizarán a continuación por parte del equipo auditor.

**1-"CORPOGUAJIRA como Autoridad Ambiental Competente, recepcionó, evaluó y entregó permisos ambientales asociados al proyecto La Puente Alternativa 1A (desvió del Arroyo Bruno) ciñéndose al marco normativo vigente. Como es de su conocimiento, dicho proyecto fue aprobado en su ingeniería de detalle por medio de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- mediante Resolución 759 de 2014.*

2 -"Como antecedentes del proceso de evaluación de permisos asociados al proyecto la Puente (desvió del arroyo Bruno, autorizado por la ANLA) se tiene que Cerrejón mediante oficio de fecha 08 de agosto de 2013, radicado en CORPOGUAJIRA mediante número 20133300140482 del 12 de agosto del mismo año, solicitó un Permiso de Aprovechamiento Forestal Único en una zona conocida como Campo Herrera, para las obras de manejo de drenaje superficial Tajo La Puente y modificación parcial del cauce del Arroyo Bruno, **para evaluación de las consideraciones ambientales. Está zona solicitada contenía varios tipos de cobertura, entre ellos, Bosque Abierto, Bosque Alto Abierto, Bosque de Galería y Arbustal Abierto Esclerofítico."*

Subrayados y negrilla fuera del texto

**3 -..."Mediante tramites adelantados por Cerrejón, las connotaciones jurídicas fueron superadas, para ello el solicitante hizo allegar conceptos y argumentos debidamente soportados que fueron analizados y aprobados en su momento"*

..."En el marco del contexto; autorizado el desvío del cauce del arroyo Bruno por la ANLA y superados los escenarios jurídicos que suponían restricciones, Cerrejón presenta formalmente solicitudes para realizar Levantamiento de Veda. Luego Aprovechamiento Forestal y permisos para ocupar el nuevo cauce y obras para implementar adecuadamente el respectivo desvío."

4 -"Como estrategia para atender estos permisos, se tiene que durante la última semana del mes de febrero de 2015, CORPOGUAJIRA presento motivación de exposición de oferta para realizar convenio de Asociación ante tres (3) universidades del país, cuya finalidad era obtener un apoyo en la evaluación por requerirse un personal calificado para evaluar experiencias relacionadas con **permisos ambientales asociados a desvíos de cuerpos de agua, análisis de esos impactos y manejo de compensaciones relacionadas directamente con el tema."*

Subrayados y negrilla fuera del texto

5 -"De estos contratos y como parte integral del expediente, **se obtuvo un detallado inventario de flora y fauna asociada al proyecto, a su vez información del como estos componentes del entorno podrían verse afectados por el aprovechamiento forestal **y como los mismos podrían compensarse de la mejor manera posible. Todo se encuentra en la oficina jurídica de la entidad y reposa en los respectivos de esta corporación para conocimiento de quien los requiera**".*

Subrayados y negrilla fuera del texto

*6 - "... De autorizarse el permiso, la Empresa deberá adoptar las medidas de manejo ambiental aplicables para las actividades de construcción de este tipo de obras...."

"PMA del proyecto. En este sentido se considera que la información presentada es suficiente para que la autoridad ambiental regional se pronuncie sobre le permiso de ocupación de cauce solicitado."

"En caso de que la Corporación Autónoma Regional de la Guajira - CORPOGUAJIRA, otorgue el permiso de ocupación de cauce objeto de análisis...."

"Si la Corporación Autónoma Regional de la Guajira - CORPOGUAJIRA, se pronuncia positivamente en relación a con el permiso de ocupación de cauce, la Empresa CERREJÓN deberá implementar todas las medidas técnicas y ambientales necesarias que garanticen..."

Subrayados y negrilla fuera del texto

*7 -"Al comparar las curvas de gasto de remedios y la longitud de caudales de la serie diaria de la estación La Esperanza refrendadas por el consultor, se encontraron algunas diferencias con respecto a la información oficial que reside el banco de datos del IDEAM. Por esta razón se recomienda que los consultores de El Cerrejón en materia hidrológica revisen de manera detallada esta diferencia para efectos de su aplicación en los estudios de hidrología aplicada para el proyecto de desviación del arroyo Bruno.

"Así mismo, es necesario construir las curvas de gastos y los aforos validando la calidad de los datos y con los procedimientos establecidos por el IDEAM:"

"Se requiere ajustar el componente hidrológico incluyendo el flujo base en la modelación hidrológica (lluvia – escorrentía) para efectos de ser considerado en el proyecto de desviación del cauce del arroyo Bruno."

"Se recomienda el fortalecimiento de las redes de monitoreo hidrometeorológicos mediante la densificación de la cobertura y mejoras tecnológicas de la información de monitoreo incluida la precipitación, a fin de mejorar la resolución espacial y temporal de la información."

"Dado el carácter regional y local de la red, se recomienda que este fortalecimiento esté liderado por CORPOGUAJIRA. De manera especial es importante considerar en el monitoreo, puntos de observación de niveles, caudales líquidos sólidos aguas arriba y aguas abajo del área que se pretende intervenir en el proyecto del arroyo Bruno. Los nuevos puntos de observación deben poder registrar las variables de nivel y caudal antes, durante y después de la intervención, a fin de validar los resultados obtenidos en los análisis y ejercicios de modelación del informe del componente hidrológico elaborado por el consultor.

"Se debe complementar y detallar la información hidrogeológica e hidráulica de las unidades acuíferas y de los diseños y pruebas de bombeo de los pozos o piezómetros que se utilizaron en la modelación matemática de flujo, al igual que los que se incorporen a la modelación matemática de los flujos subterráneos para efectos de precisar los parámetros hidráulicos utilizados en la modelación que serán objeto de calibración y análisis de sensibilidad durante las modelaciones de seguimiento.

Análisis de la Respuesta

Como hecho relevante al análisis de la respuesta de la entidad, la Corporación no remitió documentos soportes, ni resultados de los estudios realizados o contratados, ni información cartográfica, ni información fotográfica o anexos técnicos que permitan desvirtuar las observaciones de la CGR o en caso dado sustentar su respuesta, asimismo, la Corporación no cita el número o los números de los expedientes donde reposa la información enunciada, el número de las carpetas y el número de los folios correspondientes a las citas de su respuesta.

*1 - En este punto de la respuesta de la Corporación se resalta el sentido de la aprobación otorgada por la ANLA, en cuanto se refiere al componente de INGENIERIA, componente que no se aborda ni discute en las observaciones de la CGR, lo anterior, sin entrar a definir las respectivas compensaciones que se derivan del proyecto de desviación de una sección del cauce natural del arroyo Bruno y de los efectos del avance del tajo la Puente sobre la oferta hídrica superficial, el recurso agua subterránea y las demás implicaciones sociales ambientales y sobre los diferentes recursos naturales expuestos y modificados por el proyecto minero.

La Corporación hace referencia a diversos programas y acuerdos (Programa PBF-01), Obras de manejo drenaje superficial PMAI y 4120-E1-25663 y documentos de protocolización de consulta Previa con la Continuidad de Campo Herrera, en los que relaciona acciones netamente de ingeniería las cuales no guardan relación con la observación remitida por el Órgano de Control en relación a medidas de compensación ambiental, a saber:

- a. Construcción en un tiempo de 14 meses
- b. La conformación del dique-vía,
- c. La construcción de un enrocado tipo Rip-rap
- d. La construcción de un puente de 30 m de luz libre,
- e. La utilización de los materiales de excavación

Lo anterior, sin que se mencione o se relacione evaluación alguna y detallada del escenario de fauna, flora y recursos naturales y del ambiente, así como los impactos sociales involucrados en el proyecto tajo la Puente y desviación del arroyo Bruno, en donde se definan los elementos a ser afectados y las correspondientes compensaciones requeridas.

La Corporación hace referencia a la Resolución ANLA No. 759 de 2014, en la que relaciona una serie de obligaciones a ser cumplidas por Cerrejón, en donde observa la CGR que esta se debe cumplir en la etapa de construcción del tramo uno (1) del arroyo Bruno y reportar a la ANLA de forma trimestral la información en desarrollo de varios programas, los cuales no son objeto de la observación de la CGR ni tiene alcance por el momento con la ANLA. En este punto se hace énfasis que las medidas de compensación

son para las afectaciones por el avance del Pit y la desviación del arroyo Bruno y no por la ejecución de las obras relacionadas.

La Corporación hace referencia a que el proyecto objeto de la presente observación no requirió Licencia Ambiental, situación que no fue objeto de anotación alguna por parte de la CGR, asimismo deja de presente que en la resolución No. 670 de 1998 expedida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se estableció el Plan de manejo ambiental a INTERCOR para la explotación de nuevas áreas y dentro del cual se encuentra la desviación de arroyo Bruno; en este punto es necesario anotar que el proyecto de desviación del arroyo Bruno se ha modificado y ajustado de acuerdo a nuevas y modernas condiciones normativas ambientales y de ingeniería.

igualmente expone la Corporación lo relacionado al ámbito de competencia del plan de manejo ambiental y expone tres escenarios relacionados con dicho plan, los cuales no comparte la CGR, en especial cuando es la empresa Cerrejón la que plantea el plan integral de compensaciones ambientales, asimismo la Corporación deja de lado que estas compensaciones se dan en el escenario de NUEVAS ÁREAS A SER AFECTADAS POR ACTIVIDADES MINERAS, es decir donde no hay actividades iniciadas y en donde es posible levantar línea base ambiental y establecer un plan de manejo acorde a los impactos generados por la actividad, en especial por la desviación del arroyo el Bruno. Asimismo reconoce la Corporación que los planes de manejo ambiental son instrumentos establecidos en la ley 99 de 1993 que están vigentes en un régimen de transición.

*2 -En este punto es claro que la competencia de la corporación tal como está definida debe hacer la respectiva evaluación ambiental antes de otorgar o negar el permiso solicitado, en este caso por Cerrejón, lo cual implica la necesidad de contar con información ambiental detallada del área objeto de las actividades sobre las cuales se solicitó permiso por parte de Cerrejón, a efecto de actuar diligentemente en el marco de sus funciones como máxima Autoridad Ambiental de la región y como administrador de los recursos naturales de su jurisdicción.

En razón de esto, la Corporación negó en una primera oportunidad el aprovechamiento del bosque de galería del arroyo el Bruno, en el área de la desviación requerida por Cerrejón, situación que la Corporación anota en reiteradas, fue resuelta jurídicamente, sin hacer referencia a concepto técnico alguno que soporte tal decisión de la Oficina Jurídica de la Corporación.

La Corporación hace referencia al documento radicado por Cerrejón a fecha 16 de enero de 2015 con No.20153300222482, en donde la Empresa solicita a la Corporación la modificación de la resolución No.2748 del 04 de noviembre de 2010, en donde hace varias consideraciones y anota lo siguiente: ***"...para lo cual anexó los documentos necesarios, con el fin de que fuesen evaluados en sus aspectos ambientales dentro del surtimiento de la respectiva actuación administrativa."*** (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Al respecto se hace referencia que la información suministrada por la Corporación a la CGR en su visita de campo no contiene la evaluación ambiental de tales documentos, tampoco se observa que la misma haya sido acogida mediante acto administrativo, actos administrativos que no relaciona la Corporación en su respuesta, además deja en claro la necesidad de la evaluación ambiental requerida para el otorgamiento o no del permiso y la imposición de las medidas correspondientes por parte de la Corporación.

*3 -En este punto reitera Corporación los argumentos y situaciones de orden jurídico, dejando abiertamente de lado los aspectos de orden ambiental, así mismo no relaciona mediante que radicado se remitieron los tramites que expone en su respuesta y los conceptos técnicos que los soportaron.

*4 -En este punto es clara la competencia de la Corporación en el tema de las compensaciones en relación al proyecto de desviación de una parte del cauce del arroyo Bruno, el cual hace parte de a su vez del avance del tajo la Puente sobre la cuenca de este arroyo.

En su respuesta Corpoguajira expone que finalmente no se obtuvo el soporte técnico solicitado por ninguna de las tres universidades que participaron en su convocatoria, de las que requerían personal altamente calificado, las universidades citadas son: Universidad de la Guajira, Universidad Externado de Colombia y Universidad Nacional. En este escenario la Corporación decide entonces acudir por soporte técnico a la ANLA, al IDEAM y al Servicio Geológico Colombiano.

*5 - La Corporación frente a la no participación de las Universidades antes citadas, requiere entonces el apoyo de la ANLA, IDEAM y EL Servicio Geológico Colombiano, e informa que decidió realizar la contratación de dos (2) profesionales especializados para apoyar el proceso.

Frente a lo anterior la CGR observa que la Corporación no aclara en su respuesta a que expedientes se refiere y en que carpetas y folios específicos se encuentran los resultados de esos dos contratos evidenciados en inventarios, de otra parte, no se observa el uso de tal información para la definición e imposición de las medidas de compensación, las cuales no se observan hayan sido impuestas, por lo que a la fecha, lo que está en firme en torno a las compensaciones corresponde a más estudios a cargo de Cerrejón para definir el tipo y lugar de las compensaciones que está empresa debe ejecutar, entre otras acciones.

La Corporación no relaciona en su respuesta que los inventarios resultado de las dos contrataciones de profesionales hayan sido la base de evaluación alguna y soporte para determinar las compensaciones y las autorizaciones respectivas; no se tiene por lo tanto la descripción de un proceso metodológico por parte de la Corporación con el cual utilizara la información generada, dentro de un marco de procesos y procedimientos en pro de las medidas de compensación asociadas a las autorizaciones otorgadas.

*6 -La corporación informa sobre las observaciones que presento la ANLA frente al proceso, en donde se resaltan varias de las observaciones que le hace la ANLA a Corpoguajira en relación al proyecto el Bruno y el Tajo la Puente.

La ANLA considera cumplidos los requisitos y tener claridad respecto de las obras que se pretenden realizar en el marco del permiso de ocupación de cauce. Frente a lo cual observa la CGR que ocupación de cauce es una situación diferente a construcción de un nuevo cauce y hacer la desviación del arroyo Bruno, menciona la ANLA que con las obras del arroyo Bruno se permitirá el avance de la operación minera del denominado Tajo la Puente.

En las conclusiones y recomendaciones de la ANLA a la Corporación, se observa también que sus conclusiones se soportan solo en los estudios remitidos por Cerrejón y no dan cuenta de una evaluación técnica por parte del equipo de técnicos de la ANLA o de expertos externos de apoyo, tampoco se observan documentos técnicos por parte de Corpoguajira frente a la evaluación y permisos del proyecto la Puente y Desviación del arroyo Bruno.

Asimismo, la ANLA en su documento que es retomado por la Corporación, es clara en hacer referencia en varias ocasiones que en el caso de otorgarse el permiso de desviación del arroyo Bruno, Cerrejón debe cumplir con varias acciones y reportarlas tanto a la Corporación como a la ANLA en sus informes de cumplimiento ambiental ICA.

*7 -Respecto al apoyo y sus resultados por parte del IDEAM y al Servicio Geológico Colombiano -SGC, la Corporación reporta las recomendaciones que hace el SGC respecto de la información de la red de monitoreo y demás información reportada del proyecto, en donde se resalta que hay diferencias entre la información del consultor y la del banco de datos del IDEAM, las recomendaciones del SGC no dejan en claro y en detalle lo que sus observaciones implican para el proyecto; el SGC también hace un extenso recuento de situaciones que no se ajustan a lo requerido en el componente hidrogeológico, por lo cual le informa a la Corporación de una serie de requerimientos técnicos y de información que debe ser ajustada o complementada a efecto de la toma de sus decisiones, frente a lo cual la CGR no observa que dichos requerimientos del SGC hayan sido acogidos por la Corporación y el Consultor y a su vez subsanados a satisfacción, dejando registro escrito de ello y que tales ajustes hayan sido previos al otorgamiento de los permisos requeridos por Cerrejón y junto a la imposición de las respectivas compensaciones ambientales correspondientes.

La respuesta de la Corporación frente al tema de las Herramientas de Manejo del Paisaje "HMP", Corpoguajira se basa en una extensa exposición de tipo académico en donde se refiere a la transformación de paisajes naturales en paisajes rurales y en donde estas herramientas prestan su servicio en tales condiciones, situación que no guarda relación con el caso específico observado por la CGR para el tajo la Puente y la intervención del arroyo Bruno, dado que el avance del Pit minero no transforma un paisaje natural en un

paisaje rural. En este caso la misma información teórica expuesta se centra en situaciones de paisajes rurales y no en situaciones derivadas de la actividad minera de gran escala como la que ejecuta Cerrejón en la Guajira, lo cual desvirtúa de lleno su aplicación teórica en el presente caso.

Pese a lo anterior, en la argumentación de la herramienta, destaca la corporación que las medidas a aplicarse buscan se mantenga la capacidad de resiliencia de los ecosistemas y se mantenga o recupere el suministro de bienes y servicios ecosistémicos, los cuales son importantes en el crecimiento económico nacional; en este punto, es evidente que los ecosistemas a ser afectados por la desviación del arroyo Bruno, al no estar presentes en el nuevo cauce y desaparecer por el avance del Pit sobre el antiguo cauce no continuarán y no podrán ser objeto de medidas de resiliencia y además se perderán los bienes y servicios que estos proveen como tal en el sitio original de su localización.

La corporación no responde el punto observado por la CGR en cuanto no se entiende cómo y de qué forma las Herramientas de Manejo del Paisaje HMP compensan los efectos sobre los recursos naturales y del paisaje, así como los impactos socioeconómicos y ambientales en las población asentada en la región y que tiene relación con el arroyo Bruno en su cuenca baja y media. La corporación no informa que las HMP hacen parte del manual de compensaciones ambientales documento de referencia obligado en el tema que ocupa la observación de la CGR, la Corporación tampoco explica de dónde y cómo éstas herramientas están soportadas en la normatividad ambiental colombiana de tal forma se consideren idóneas para compensar natura con acciones de planeación y/o ejecución, las cuales son en sí un medio y no el objeto de la compensación, de otra parte la Corporación no remite el acto administrativo con el cual las HMP son incorporadas como medida de compensación a las afectaciones ambientales que genere un proyecto obra o actividad; tampoco aclara como se miden las afectaciones del proyecto y cómo éstas se transforman de manera objetiva en HMP.

En el desarrollo de la respuesta de Corpoguajira no aborda lo relacionado a la pérdida de área aferente de la cuenca del arroyo Bruno y sus implicaciones para la fauna, la flora y las comunidades localizadas a su interior, lo cual es un hecho real y cumplido, y frente al cual no existe un acto administrativo en firme que aborde el efecto o situación expuesta por la CGR con la correspondiente medida compensatoria; nuevamente indica Corpoguajira la responsabilidad de la ANLA frente al tema y hace referencia del "*programa "PBF-01 Programa de manejo superficial del Río Ranchería y tributarios"*", sin entrar a detallar cómo este programa tiene contemplada la situación observada por la CGR y cómo lo compensa o soluciona, asimismo la Corporación retoma los criterios enunciados por Cerrejón sin que estos tengan que ver con la pérdida de caudal del arroyo y por la pérdida de área de la cuenca, situación que implica un efecto - impacto, directo e irreversible, objeto de compensación ambiental.

Corpoguajira argumenta la existencia de una gran cantidad de estudios previos y que fueron tenidos en cuenta en sus decisiones, pero no define en ningún aparte de su respuesta que la pérdida de área de la cuenca se evaluó y que dicha evaluación soporta

plenamente la medida de compensación establecida y equivalente a dos (2) pozos de agua subterránea, sin siquiera haber definido cuál es el impacto o el efecto neto en el caudal del arroyo por su desviación así como por el avance del Pit; en este caso, no se observa que dicho impacto es compensado efectivamente por dos (2) pozos profundos, los cuales, son en sí una expectativa, hasta tanto no estén perforados y se conozca su producción real, la calidad del agua que se explotará y su perspectiva de vida útil en el tiempo; de otra parte, tal como está concebida la medida, estos pozos deberán ser entregados a la comunidad, con lo cual se le transfiere a los usuarios de estos pozos los costos y riesgos de una medida que beneficia a Cerrejón y que por definición es de su entera responsabilidad.

Frente a tema de fauna Corpoguajira se remite al documento de Ingeniería de detalle de las obras de desviación del arroyo Bruno, el cual por sus características no aborda el tema con la profundidad requerida, por lo que no trata a fondo la observación de la CGR, no remite soporte alguno que permita observar cómo se materializo el tema de fauna de manera integral junto a las compensaciones ambientales requeridas, dado que la fauna del bosque de galería que se perderá por cuenta de la desviación y avance del tajo minero no cuenta con un hábitat equivalente o similar en el nuevo cauce, nuevamente, la Corporación hace referencia de información sin que identifique los títulos correspondientes de tales documentos, el expediente en donde se encuentran, en qué carpetas y en qué folios reposa dicha información, asimismo la Entidad no relaciona cómo las evaluaciones técnicas ambientales correspondientes hacen parte de sus conceptos técnicos y que estos a su vez se encuentran soportados en actos administrativos que Corpoguajira acoge y finalmente soporta las medidas de compensación que le impone a Cerrejón.

La corporación en su respuesta hace un mayor énfasis en situaciones de orden jurídico y de estudios de ingeniería de detalle e hidráulica, en donde se da al arroyo Bruno el manejo de un canal y no el de una corriente aluvial, la cual cuenta con una dinámica particular que no se replica mediante una obra de ingeniería hidráulica, y que además es sustento de fauna, flora así como de múltiples comunidades asentadas en la región y que directa e indirectamente según la época del año requieren abastecerse de las aguas del arroyo Bruno para su subsistencia.

La Corporación no remite en su respuesta a la CGR el acto administrativo correspondiente, donde se verifique la imposición de las medidas de compensación derivadas de los permisos y autorizaciones otorgadas a Cerrejón en relación con el proyecto Tajo la Puente y desviación del Arroyo Bruno, donde se relacionen las actividades concretas de compensación, se defina qué impactos o intervenciones las originan o dan lugar a la imposición de tales medidas de compensación, el tiempo y el lugar de ejecución de las mismas, su forma de medición, la metodología aplicada para su definición, así como el marco normativo aplicado y las medidas de seguimiento y control requeridas para verificar su cumplimiento y objetivo.

A la fecha, noviembre de 2017, el grueso de las compensaciones impuestas por la Corporación corresponden a un plan a ser desarrollado a futuro por Cerrejón y del cual saldrán las medidas de compensación ambiental a ser ejecutadas por dicha empresa, con los cual se desvirtúa el objeto de este tipo de medida ambiental y la Entidad se parta de su deber ser.

Se mantiene la presunta incidencia disciplinaria.

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar la aplicación de la autoridad ambiental competente de las medidas compensatorias originadas en los instrumentos de licenciamiento y planes de manejo en el sector de hidrocarburos, a junio de 2017.

3.3.1. ANLA - CORPORINOQUIA

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 17 – D.10 Especies forestales empleadas en las medidas de compensación ambiental -Presunta incidencia disciplinaria

Fuente de Criterio

Resolución No. 0678 de 2004 de Corporinoquia
Resolución Minagricultura No. 0711 de 1994

Criterio:

El artículo 1 de la Resolución No. 0678 de 2004 de Corporinoquia, se establecen las normas técnicas para la ejecución de proyectos de reforestación por compensación ambiental impuestas por Corporinoquia y el Ministerio de Ambiente.

Es esa misma norma se determina que para la ejecución de los proyectos de reforestación por compensación, que obedezcan a fines protectores y protectores – productores, se considerará la Resolución Minagricultura No. 0711 de 1994, en lo relacionado con las especies nativas a emplear en las acciones de compensación ambiental,

En la Resolución No. 711 de 1994 del Ministerio de agricultura se determina las especies endémicas Artículo 1.- Considerar como especies forestales autóctonas las siguientes:

Al respecto, en el artículo 1 de la Resolución No 0687 de 1997 de Corporinoquia se expide el Régimen de Administración del Recurso Forestal de la Corporación, definiendo que:
“(…) **ESPECIES NATIVAS:** Son aquellas que forman parte integral de un bosque natural, y **ESPECIES**

INTRODUCIDAS: Son aquellas que han sido llevadas a áreas o regiones, donde no se encuentran en condiciones naturales. (...)"

Tabla 2. Especies relacionadas en Resolución No 0687 de 1997 de Corporinoquia

ID	NOMBRE CIENTIFICO	NOMBRE COMUN	ID	NOMBRE CIENTIFICO	NOMBRE COMUN	ID	NOMBRE CIENTIFICO	NOMBRE COMUN
1	Apeiba aspera	Peinemono	33	Erythrina edulis	Chachafuto	65	Rapanea ferruginea	Cucharo
2	Alnus jorullensis	Aliso	34	Erythrina poeppigiana	Barbatusco – Cábulo	66	Samanea saman	Samán
3	Anacardium excelsum	Caracolí	35	Genipa americana	Jagua	67	Simarouba amara	Tara – indio desnudo
4	Artocarpus comunis	Arbol de pan	36	Guaiacum officinale	Guayacán – Guayaco	68	Shizolobim Parahybum	Tambor – Frijolito
5	Bertholletia excelsa	Castaño	37	Gliricidia sepium	Matarratón	69	Swietenia macrophylla – candollei	Caoba – Orura
6	Brosimum utile	Perillo – Lechero – Sande	38	Hevea brasiliensis	Caucho	70	Tabebuia rosea	Garza- Flor morado – Guayacán
7	Bursera simaruba	Indio desnudo	39	Hymenea courbaril	Algarrobo	71	Tabebuia penthaphylla	Cañaguate
8	Bombacopsis quinata	Ceiba tolúa	40	Hura crepitans	Ceiba amarilla	72	Tabebuia chrysantha	Guayacán amarillo
9	Caesalpinia echinata	Zapán – Palo brasil	41	Jacaranda caucana	Flormorado- Gualanday	73	Talauma sp	Cobre
10	Cariniana pyriformis	Abarco	42	Jacaranda copaia	Pavito – Chingalé	74	Tara spinosa	Dividivi – Guarango
11	Calophyllum mariae	Aceite maria	43	Juglans sp. – neotrópica	Cedro negro	75	Tecona stans	Chicalá- Quillotocto
12	Camnospina pamensis	Sajo	44	Laphoensia speciosa	Guayacán – Guayacán de manizales	76	Terminalia catappa-superba	Aimendro
13	Carapa guianensis	Mazábalo	45	Licania tomentosa	Oítí	77	Trichanthera gigantea	Yalago – Nacedero
14	Calliandra cantonifera	Carbonero rojo	46	Machaerium capote	ONegrillo – Tachuelo	78	Weimannia tomentosa – pubesans	Encenillo
15	Cariodendron orinocensis	Cacay – Tacay	47	Melia Azederach	Arbol del paraíso	79	Xanthoxylum tachuelo	Tachuelo
16	Catostema alstonii	Arenillo	48	Meriania nobilis	Amarrabolto	80	Xylosma speculiferum	Corono
17	Cedrela odorata	Cedro – Cedro rosado	49	Myrica pubescens	Laurel de cera			
18	Cedrela montana	Cedro monte	50	Myrcianthes leucoxyia	Arrayán			
19	Chlorophora tinctoria	Dinde	51	Nectandra sp.	Amarillo			
20	Centrolobium parensis	Guayacán amarillo, Haba	52	Ochroma lagopus	Balso			
21	Ceiba pentandra	Ceiba bongá	53	Ocotea trianae	Laurel – Aguarraz			
22	Copaifera sp.	Canime	54	Ocotea sp.	Aguacatillo			
23	Cordia alliodora	Pardillo – Nogal	55	Pechira acuatica	Castaño – cacao de monte			
24	Cordia Gerascanthus sp.	Moncoro	56	Pithecelobium dulce	Payande – Chiminango			
25	Croton cupreatus	Candelerero	57	Prioria copaifera	Catavo			

2 6	Cytharecyllum subilavenscens	Cafeto cajeto	- 58	Platymiscium pinnatum	Trébol
2 7	Decussocarpus rospigliossi	Pino romerón	59	Podocarpus montanus	Pino colombiano
2 8	Delastoma rebean	Monde	60	Podocarpus oleifolius	Chaquiro - Pino mulato real
2 9	Dialyanthera gracilipes	Cuangare	61	Pollastea Discolor	Mulato
3 0	Didinopanax morototonii	Tortolito	62	Prosopis juliflora	Trupillo - Cuji
3 1	Enterolobium cyclocarpum	Orejero	63	Pseudosamanea guachapele	Igua
3 2	Erythrina fusca	Cachimbo	64	Quercus humboldtil	Roble

Fuente: Resolución No 0687 de 1997 - Corporinoquia

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, dentro del trámite del expediente ANLA LAM 2965, se expide Resolución No. 1712 del 29 de Agosto de 2006 por la cual se otorga licencia ambiental y establece las medidas de compensación ambiental en los literales b, c, d y e del numeral 3 Aprovechamiento Forestal del artículo tercero.

Durante la visita técnica realizada por la CGR el 28 de Septiembre de 2017, al Lote del Predio Villa Lorena, entregado a Corporinoquia mediante Contrato de Comodato No. 100-14.3.11.001 del 20 de enero de 2011, se verificó que fue establecida la compensación forestal de 73 hectáreas, se registró de acuerdo con la información suministrada por el titular de la Licencia Ambiental, el establecimiento de 23 especies forestales, con un número de 80.300 individuos forestales plantados, este sitio fue concertado debidamente entre Corporinoquia y el titular de la Licencia Ambiental LAM 2965 por instrucciones de ANLA, una vez fue realizada por la Corporación la verificación, priorización y entrega de un área apta para ser reforestada por el usuario licenciado.

En la revisión documental realizada al expediente y durante la visita realizada al predio, se registraron especies forestales empleadas en las medidas de compensación ambiental ejecutadas como: Acacia (***Acacia mangium***) con 14.920 individuos plantados y Melina (***Gmelina arborea***) con 7.820 individuos plantados, para un participación en el total de la reforestación realizada del 18,8% y 9,7% respectivamente, que representa un 28,5% del total de individuos plantados, observando que éstas especies forestales son consideradas como introducidas, foráneas o exóticas y no nativas, contraviniendo las disposiciones establecidas en el artículo 1º de la Resolución Corporinoquia No. 0678 de 2004.

Causa:

Estas situaciones se presentan en razón a la falta de mecanismos de control que garanticen el acatamiento y cumplimiento de las normas técnicas para la ejecución de proyectos de reforestación por compensación ambiental impuestas por Corporinoquia y

ANLA además de debilidad de coordinación y comunicación entre las diferentes autoridades administradoras de los recursos naturales. Asimismo la ejecución en este caso de la reforestación con la figura del contrato de Comodato.

Efecto:

Como consecuencia del establecimiento de especies foráneas, introducidas o exóticas dentro de los proyectos de reforestación por compensación ambiental, se tiene que no se permite ni se favorece la regeneración natural de los ecosistemas, ni el mejoramiento de la oferta de servicios ambientales de éstos mismos, por cuanto con el establecimiento de especies introducidas, se puede correr el riesgo de introducir especies invasoras, o de las cuales poco se conoce su comportamiento en términos de adaptabilidad, dinámica de sus enemigos naturales, entre otros aspectos.

Lo anterior altera la finalidad que posee la implementación de medidas de compensación ambiental, la cual debe estar orientada a lograr la pérdida neta cero de la biodiversidad y mantener la funcionalidad de los ecosistemas, propendiendo por obtener una ganancia neta, al compensar los impactos residuales no evitables en un área ecológicamente equivalente, a través de medidas de restauración y conservación, según sea el caso, teniendo ésta primera como objetivo restituir la biodiversidad y la funcionalidad de los ecosistemas que se encuentran en proceso de degradación o degradadas, y la segunda estando orientada a proteger o resguardar la biodiversidad y la funcionalidad de los ecosistemas que se encuentren bajo presión y/o amenaza. Las acciones de reforestación con especies NO nativas generan que no exista sostenibilidad de acción.

Con posible implicación disciplinaria.

Respuesta de La Entidad - Corporinoquia

En cuanto a la afirmación señalada respecto a que las especies forestales arbóreas foráneas no favorecen la oferta de servicios ambientales, es necesario precisar que la reforestación bien sea de especies nativas o foráneas aporta una serie de beneficios y servicios ambientales como el restablecimiento o incremento de la cobertura arbórea, se aumenta la fertilidad del suelo y se mejora su retención de humedad, estructura y contenido de alimentos (reduciendo la lixiviación, proporcionando abono verde y agregando nitrógeno, en el caso de que las especies utilizadas sean de este tipo. La plantación de árboles independientemente del tipo a utilizar, estabiliza los suelos, reduciendo la erosión hidráulica y eólica de las laderas, los campos agrícolas cercanos y los suelos no consolidados. Los árboles plantados para protección son beneficiosos por naturaleza y proveen protección y servicios ambientales.

La cobertura vegetal que se establece mediante el desarrollo de las plantaciones en gran escala y la plantación de todo tipo de árboles, constituye un medio para la absorción de carbono, una respuesta de todo tipo de árboles, constituye un medio para la absorción de carbono, una respuesta a corto plazo al calentamiento mundial causado por la acumulación de dióxido de carbono en la atmósfera.

Por otra parte, las plantaciones y los proyectos de conservación se establecen, a menudo, usando especies exóticas, en vez de las nativas. Esto se hace porque éstas crecen más rápidamente que las nativas y sus características de crecimiento y uso final son más conocidas que los de las nativas, favoreciendo el

desarrollo de las demás especies establecidas y conformando un dosel que sirve de refugio a las especies del sector.

De acuerdo a lo establecido dentro del documento *Análisis de Riesgos y propuesta de categorización de especies introducidas para Colombia*, realizado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2010, en donde utilizó la herramienta de análisis de riesgo de establecimiento e invasión del I3N (Zalba y Ziller, 2007), basada en 28 criterios agrupados en tres categorías, así: riesgo de establecimiento invasión, impacto potencial y dificultad de control o erradicación. La suma de los puntajes correspondientes a cada pregunta resulta en una indicación del riesgo asociado a la introducción o invasión de la especie evaluada. Los criterios toman en cuenta los reportes previos de invasión y ajuste climático, aspectos de la biología de la especie como: la capacidad de establecer poblaciones a partir de pocos individuos, la producción de semillas, capacidad de rebrote vegetativo y de producir compuestos alelopáticos, entre otros-, también considera aspectos de la especie en relación con la tolerancia a los incendios o su afectación sobre la economía, la salud humana y los usos tradicionales del suelo, así como temas referentes a la facilidad de control de la especie.

De las 596 especies de plantas introducidas en Colombia, se confrontó la información con diferentes bases de datos internacionales sobre especies invasoras, con el propósito de identificar especies con antecedentes de invasión en el mundo. Las bases de datos consultadas fueron: Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad (IABIN), Unión Mundial para la Conservación (UICN), Organización de Ecosistemas Hawaianos y Proyecto de Riesgo (HEAR) y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

Al confrontar las 596 especies introducidas a Colombia con las diferentes bases de datos sobre especies de plantas invasoras, se consolidó un listado de 274 especies de plantas introducidas en diferentes ecosistemas colombianos con antecedentes de invasión en el mundo. Se adelantó una preevaluación para definir con cuales especies se usaría la Herramienta I3N (Zalba y Ziller 2007). Para la preevaluación se utilizaron los siguientes criterios: i) especies con mayor frecuencia de reportes de invasión por parte de los especialistas botánicos consultados, ii) especies incluidas en I3N Colombia, iii) especies naturalizadas en Colombia, y iv) especies ya categorizadas en trabajos anteriores (Cárdenas – Toro 2009).

Dentro de los resultados obtenidos por el estudio, no se encuentran relacionadas las especies *Acacia* (*Acacia manguen*) ni la *Menina* (*Melina arborea*), por lo anterior se puede inferir que estas dos especies no presentan alto ni moderado riesgo de invasión y por lo tanto, no pueden ser catalogadas como especies invasoras.

Adicionalmente, estas dos especies no se encuentran incluidas en el listado oficial de especies invasoras para Colombia, regido por las siguientes Resoluciones:

- RESOLUCION NUMERO 0848 del 23 de Mayo de 2008 del entonces MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL "Por la cual se declaran unas especies exóticas como invasoras y se señalan las especies introducidas irregularmente al país que pueden ser objeto de cría en periodo cerrado y se adoptan otras determinaciones."
- RESOLUCION NUMERO 0207 de 3 de febrero de 2010 del MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Por la cual se adiciona el listado de especies exóticas invasoras declaradas por el artículo primero de la Resolución 848 de 2008 y se toman otras determinaciones.

Por otro lado, con lo que respecta a la compensación establecida en el Predio Villa Lorena, ésta corresponde a una obligación ambiental impuesta por una Licencia Ambiental otorgada por la ANLA y por tanto la Corporación solo cumple la función de acompañante, por lo que es el ANLA quien evalúa el plan de compensación ambiental (donde se determina las características de la compensación) presentado por la empresa, lo aprueba y le da la viabilidad para iniciar las actividades. La Corporación cumple una función de concertación en la selección del área a reforestar, la cual igualmente es evaluada y aprobada por el ANLA.

Así mismo, Corporinoquia realiza el acompañamiento durante el tiempo de ejecución de las actividades de reforestación, solo si es solicitado por la autoridad ambiental nacional, mediante visitas de control y seguimiento de las cuales se emiten informes técnicos del estado actual de las plantaciones, los cuales son remitidos al ANLA para su verificación y posteriores controles y seguimientos.

Es el ANLA quien determina el cumplimiento de estas obligaciones de acuerdo a las características de la plantación (entre esas las especies plantadas) y el estado de la misma. En esta decisión, la Corporación no tiene ninguna injerencia.

Finalmente, la Corporación conocedora de la importancia que tiene la protección de las especies nativas de la región en la restauración, protección y conservación de los ecosistemas de la jurisdicción, ha tomado los correctivos correspondientes y ha venido implementando las acciones necesarias y en los actos administrativos de su competencia, establece con toda claridad, que la compensación debe realizarse con especies nativas y en las actividades de control y seguimiento que se realizan, no se permiten la presencia de especies introducidas en los programas de reforestación por compensación.

Respuesta de la Entidad - ANLA

Sobre este hecho quisiéramos inicialmente aclarar que es una directriz técnica de la dirección general de ANLA, para todos los equipos de evaluación y seguimiento que cualquier planta, animal o microorganismo que este fuera de su rango de distribución, incluyendo las semillas, huevos, gametos o propágulos de dichas especies, que pueden sobrevivir y reproducirse fuera de su ámbito geográfico, son consideradas como exóticas. Además, una especie exótica se convierte en invasora cuando su establecimiento y dispersión amenaza ecosistemas, hábitats y/o especies, lo cual trae efectos negativos para los humanos, porque se puede convertir en plaga de cultivos o incluso afectar la salud pública

Bajo las anteriores condiciones, la ANLA también reconoce las especies domesticadas y cultivadas en el territorio nacional, que en muchos casos están confinadas a áreas específicas y no tienen contacto directo con el medio natural y también existe un amplio número de especies exóticas con poca información de su historia natural en nuestro País, que son ampliamente propagadas, por la preferencia de las comunidades para explotar, comercializar y en muchos casos recuperar áreas intervenidas.

Adicionalmente, la ANLA como operador de la normas de ambiente en Colombia aplica las normas regionales que ustedes mencionas y las nacionales como la Resolución 0848 de 2008 y la Resolución 0207 de 2010; que declara las especies exóticas invasoras existentes en el territorio nacional. Además está atento a la construcción de lineamientos sobre la implementación de planes de acción para la prevención, manejo y control de las especies introducidas, trasplantada se invasoras. Además de la publicación de los análisis de riesgo y propuestas de categorización de especies introducidas para Colombia.

Con respecto, específicamente a los planes de compensación forestal del proyecto "OLEODUCTO CAMPO RUBIALES EL PORVENIR" (expediente LAM 2965), a la fecha se han realizado los siguientes seguimientos en torno a este tema específico:

- Mediante Auto 1692 del 9 de junio de 2009, el antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, hace requerimientos a la Empresa ODL producto de la visita de seguimiento al proyecto.
- Mediante Auto 3244 del 26 de noviembre de 2009, el antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, hace requerimientos a la empresa ODL.
- Mediante Auto 3070 del 10 de febrero de 2016, la ANLA efectúa seguimiento y control ambiental al proyecto
- Mediante Auto 4066 del 19 de septiembre de 2017, la ANLA efectúa seguimiento control ambiental al proyecto

*En ninguno de los Autos previamente mencionados se acepta o se da por cumplida la obligación de compensación forestal. Sin embargo, reconoce la presencia de la especie exótica *Acacia mangium* Willd. En este sentido, y ante la falta de precisión de los Autos, se realiza un requerimiento específico por parte de la subdirección de evaluación y seguimiento al proyecto "OLEODUCTO CAMPO RUBIALES EL PORVENIR" para que realice la entresaca de las siguientes especies *Acacia mangium* Willd, *Gmelina arborea* Roxb y *Leucaena leucocephala* (Lam.) de Wit. en el predio Villa Lorena o justifiquen la permanencia de las misma, por el probable aporte de las especies exóticas a la recuperación de áreas degradadas, y demostrando claramente su bajo potencial invasor. Además se reitera a la Empresa que inicie las actividades de compensación forestal faltantes, mediante la reforestación de 57,3 hectáreas, para el sector del Departamento de Casanare.*

Análisis del Equipo Auditor

Analizando la respuesta dada por Corporinoquia a la observación formulada por la CGR, se tiene que para éste organismo de control resulta claro que la autoridad ambiental competente quien impuso la obligación ambiental mediante Resolución No. 1712 del 29 de Agosto de 2006, modificada mediante Resolución No. 1617 del 17 de septiembre de 2008 correspondiente al Expediente ANLA LAM 2965 fue la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, no obstante, la definición de los áreas donde se deben implementar las medidas de compensación ambiental, así como los disposiciones técnicas por las cuales debe cumplirse dichas medidas de compensación ambiental, obligaciones que a pesar de haber sido impuestas por la ANLA, sus condiciones particulares son determinadas por encontrarse en su área de jurisdicción geográfica, por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA, conforme lo señalado en la parte considerativa de la resolución No. 659 de 17 de noviembre de 2000 por medio de la cual se establecen disposiciones técnicas para adelantar reforestaciones protectoras impuestas por compensación ambiental, en donde se señala lo siguiente: "Que es necesario establecer las normas técnicas para la ejecución de proyectos de reforestación por compensación ambiental impuestas en la jurisdicción por CORPORINOQUIA y Ministerio de Medio Ambiente.

Por lo anterior, para el Equipo Auditor no resultan de recibo los argumentos expuestos por la entidad para desvirtuar la observación, por cuanto resulta clara la existencia del acto administrativo Resolución CORPORINOQUIA No. 659 de 17/11/2000 por medio de la cual se establecen disposiciones técnicas para adelantar reforestaciones protectoras impuestas por compensación ambiental, en donde en su parte considerativa señala las razones de su expedición, especificando de manera expresa que: "(...) se establecen las normas técnicas para la ejecución de proyectos de reforestación por compensación ambiental impuestas en la jurisdicción por CORPORINOQUIA y Ministerio de Medio Ambiente(...)", Ministerio que en su momento actuaba como autoridad ambiental nacional y cuyas competencias fueron transferidas a la actual autoridad ambiental nacional – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, al tenor de lo dispuesto en el Decreto No. 3573 de 27/09/2011.

Respecto a la respuesta del ANLA, se aclara la diferencia entre una especie exótica y una invasora, y se informa que esa entidad se rigen a lo establecido en las Resolución 0848 de 2008 y la Resolución 0207 de 2010, asimismo menciona que reconoce la existencia de la *Acacia mangium* Willd, por lo tanto y ante la falta de precisión de los Autos, se realiza un requerimiento específico por parte de la subdirección de evaluación y seguimiento al proyecto "OLEODUCTO CAMPO RUBIALES EL PORVENIR".

Es necesario que las respuestas de las entidades denotan una falta de articulación interinstitucional, y existe una enorme responsabilidad del ANLA hacer esta la competente para definir las características de la compensación en el sector de hidrocarburos, para este ente de control, no es aceptable que pasados 4 años de la siembra de especies, solo hasta ahora la ANLA requiera al licenciado para que aclare las condiciones y especies sembradas.

En conclusión no se aceptan los argumentos presentados por las dos partes y se mantienen las situaciones con la posible incidencia disciplinaria.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar las acciones de control y seguimiento al cumplimiento a las medidas de compensación ambiental de los sectores de Hidrocarburos y minero, a junio de 2017

3.4.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 18 - Reglamentación de las medidas de compensación.

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015
Decreto 3570 de 2011

Criterio

La Ley 99 de 1993 estableció en el artículo 1 como principios generales ambientales: "1) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo" "2) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible."

En la misma Ley se estableció en su artículo 5 que era competencia del Ministerio de Ambiente, "(...) 2. Regular la **CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO)**: están generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de Actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; (...)"

"(...) 10. determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales; (...)"



"(...) 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; (...)". (Subrayado fuera de texto)

Mediante el Decreto 1076 de 2015, "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible" señalo las competencias y funciones de cada autoridad ambiental, para el establecimiento de las medidas de compensación previo a un análisis técnico de la pertinencia de las mismas, en el marco de los procesos de licenciamiento ambiental.

Según el artículo primero del Decreto 3570 de 2011 uno de los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es ser el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación.

El Ministerio de Medio Ambiente, a través de concepto OAJ-8140-E2-2016-032887, conceptuó:

"... el ordenamiento jurídico ambiental no faculta a las autoridades ambientales a proponerle a un usuario de su jurisdicción el pago en dinero como compensación de una obligación impuesta anteriormente, por cuanto ésta figura no está llamada a constituirse en fuente generadora de recursos económicos para las autoridades ambientales, toda vez que ello contradice lo dispuesto en las normas que regulan este tipo de medidas.

(...). ...se debe indicar que las medidas de compensación por su naturaleza, no implican la fijación de una suma en dinero, pues estas no tienen contenidos pecuniarios unívocos respecto de los bienes objeto de compensación. (...).

"Conforme a su finalidad, las medidas de compensación, tienen una visión ecosistémica y una forma de intervención o manejo positivo, a través de acciones específicas tales como, la restauración de un hábitat degradado en otro lugar diferente al área del proyecto, la protección de un área para evitar su degradación y la protección de áreas donde habrá pérdida inminente o proyectada de biodiversidad, siempre y cuando estas acciones resarzan y retribuyan a las comunidades, las regiones, localidades impactadas por el proyecto. La compensación debe alcanzar ganancias ambientales demostrables en el estado de conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, las cuales no serían obtenidas sin su implementación.

La implementación de medidas de compensación conducen a producir o generar un impacto o efecto positivo alternativo y equivalente al impacto o efecto negativo identificado en la realización del proyecto. Comprende el reemplazo o sustitución de los recursos naturales o elementos del medio ambiente afectados, por otros de similares características, clase, naturaleza y calidad u otros con ganancia en biodiversidad".

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, con relación a este tema emitió el concepto mediante oficio No. 20161E0088700 del 7 de octubre de 2016, en el cual señala.

"...la Corte Constitucional en la sentencia C-632 de 2011 se pronunció en cuanto a la compensación en materia ambiental de la siguiente manera:

"Medidas compensatorias- Características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de las medidas propiamente sancionatorias y preventivas I

Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otras dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias. Se pueden destacar las siguientes: (i) **están dirigidas única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado**, buscando que este retome a la situación en que se **encontraba antes del daño ambiental** o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta **proporcionalidad** con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria. Pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio".

8.11. Ahora bien, el proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias.

En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura además, que la misma resulte equilibrada y coherente y **permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado**.

8.12. La circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa, en todo caso, que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la autoridad ambiental competente, pues estas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de proporcionalidad. **A este respecto, el propio artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 es claro en señalar que la sanción y las medidas compensatorias "deberán guardar una estricta proporcionalidad", lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental** y en todo caso, no podría ser excesivamente más gravosa que la sanción misma. Además, en cuanto se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, estas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados con ellas.

No sobra agregar, al respecto, que las medidas compensatorias se inspiran en principios incorporados a convenios internacionales de protección al medio ambiente. Sobre el particular, la Declaración de Estocolmo de 1972, consagra en el Principio 3 que "debe mantenerse siempre que sea posible restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables". En concordancia con ello, el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea -TCE-, establece, dentro de los principios que gobiernan la política ambiental europea, el principio "quien contamina paga", también conocido como contaminador-pagador, en virtud del cual, las personas físicas o jurídicas que sean responsables de contaminación o daño ambiental deben asumir los costos de las medidas que sea necesario adoptar para evitarlo, corregirlo o reducirlo".

Asimismo en el citado concepto se refirió que: "Se recuerda que el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 estableció, que **las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares**"

"Por esto, se entiende que las normas ambientales no podrán ser objeto de transacción alguna, así como los bienes ambientales, que si bien en su mayoría no son de uso público, si cumple una función pública y ambiental, por lo cual se debe restituir en su mayoría a su estado en que se encontraba al momento en que inicio la afectación, sea está autorizada por la autoridad ambiental competente o no"

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentó la asignación de compensaciones ambientales para el componente biótico de proyectos del sector de minería e hidrocarburos sujetos a licencia ambiental, mediante la Resolución 1517 de 2012, por medio de la cual se adoptó un "*manual de asignación*", aplicable exclusivamente a los proyectos, obras, o actividades sujetos a licenciamiento ambiental que son competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

El hecho de que la aplicación del manual no haya incluido a las Corporaciones permite que a nivel regional las autoridades ambientales no puedan contar con una herramienta estándar para la estimación de las compensaciones, favoreciendo que éstas decisiones se desarrollen de manera discrecional.

Por otra parte, y de acuerdo con lo expresado por el Ministerio en respuesta al oficio de la CGR 2017EE0096166 se evidencia que éste no ha abordado lo relacionado con los "*componentes biótico acuático y marino, abiótico y socioeconómico lo cual redundo en que el país no cuente*" una adecuada valoración de sus impactos.

Por último, la falta de pautas para el establecimiento de las medidas de compensación de los proyectos o actividades sujetos a licenciamiento ambiental a nivel regional, ha generado interpretaciones como en el caso evaluado de Corporinoquia en la cual se monetiza dichas medidas con un alto riesgo de no atención de impactos generados en las actividades desarrolladas.

Causa

Lento proceso de reglamentación sobre componentes bióticos, abióticos y socioeconómicos susceptibles a impactos por actividades sujetas a licencia ambiental, además falta de acompañamiento a las Corporaciones por parte del Ministerio para la adecuada aplicación del concepto de compensación como medida de restauración.

Efecto

La falta de acciones efectivas por parte del Ministerio ha generado un alto riesgo de no atención de impactos en proyectos y componentes afectados por actividades sujetas a

licencia ambiental en Colombia y permita unificar criterios por parte de las Corporaciones, en materia de compensaciones resultado de las licencias ambientales.

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido trabajando en el marco conceptual de una "Estrategia nacional de compensaciones ambientales del componente biótico" (En adelante "la estrategia"), la cual busca generar herramientas, mecanismos e instrumentos, que enmarcados bajo los lineamientos de la Política para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), conlleven a actividades y medidas efectivas en la aplicación de la denominada jerarquía de la mitigación, donde se establece que la única manera para compensar un ecosistema impactado de forma negativa, es realizando previamente y de forma secuencial medidas que eviten, minimicen o corrijan dicha afectación o impacto, planeando el proyecto, obra o actividad de tal manera que permita un desarrollo sostenible de los recursos naturales .

La estrategia tiene como objetivo orientar la formulación e implementación de las compensaciones que establezcan las autoridades ambientales en el marco de ejecución de proyectos, obras o actividades sujetos de licencias ambientales, aprovechamiento único del recurso forestal por cambio de uso del suelo y sustracciones de reservas forestales, bajo una visión Ecosistémica, que contribuya a la conservación mediante la implementación de acciones de preservación, restauración en cualquiera de sus enfoques y/o uso sostenible, con resultados medibles y cuantificables, convirtiéndose en una oportunidad para el cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

Para el logro de este objetivo se contempla un ciclo de gestión de mejora continua, el cual inicia con la etapa de elaboración y formulación de metodologías, lineamientos e instrumentos orientados a la asignación de compensaciones; seguido por la etapa de reglamentación, para luego seguir con la implementación, en la cual se busca la articulación con los diferentes actores con el fin de ejecutar los planes de compensación; y por último, la etapa de seguimiento, monitoreo y cierre, donde se adelanta una revisión sobre la eficacia o eficiencia en la implementación de las medidas de compensación identificando cuellos de botella , lecciones aprendidas y oportunidades de mejora.

Como parte del desarrollo de la estrategia y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas durante la implementación del manual adoptado en 2012, se presenta la actualización del manual de asignación de compensaciones del componente biótico, el cual incluye las medidas asociadas a los impactos o afectaciones sobre el componente biótico (fauna, flora, cobertura vegetal y contexto paisajístico)

En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inició el proceso de actualización del Manual para la Asignación de Compensaciones del componente biótico, (en adelante el manual), enfocado a la aplicación de la jerarquía de la mitigación en los proyectos que tengan impacto negativo o afectación sobre los ecosistemas y sus servicios Ecosistémicos, exhortando a los actores relacionados con esta estrategia a un riguroso análisis que permita identificar los impactos de la actividad y diseñar estrategias para evitarlos, minimizarlos y corregirlos, y sólo si no es posible lo anterior compensar los impactos residuales.

Como primer paso se consideró reglamentar la asignación de compensaciones ambientales para el componente biótico, señaladas por el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, reglamentación que se dio mediante la Resolución 1517 de 2012, por medio de la cual se adoptó un "manual de asignación" 2 , aplicable a los proyectos, obras, o actividades sujetos a licenciamiento ambiental y de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

La metodología propuesta en dicho manual de asignación, significó un avance en el enfoque de las medidas de compensaciones en Colombia, al pasar de una visión netamente de reforestación (árbol por árbol), a una visión ecosistémica que permite un análisis integral de la afectación sobre los atributos del ecosistema

(ecosistema por ecosistema). Además, promueve la aplicación de la jerarquía de la mitigación, permitiendo desestimular la generación de impactos ambientales negativos sobre ecosistemas estratégicos y así aportar al diseño y planificación sectorial del país (Sáenz, 2016).

Componente terrestre

Durante el 2016 se identificó la necesidad de actualizar el manual teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de años de implementación, los intercambios de experiencias nacionales e internacionales, y el apoyo de expertos del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, del Programa Medio Ambiente Colombia (PROMAC) de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, The Nature Conservancy –TNC, World Wildlife Fund – WWF y Conservación Internacional – CI-; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, insumos recibidos a través del convenio 154 del 2013 realizado con Wildlife Conservation Society (WCS), Autoridades Ambientales como: La Corporación Autónoma Regional del Atlántico –CRA-, Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima-, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC-, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -CORPOURABA-, Secretaria Distrital de Ambiente de Bogotá Distrito Capital –SDA-, entre otros.

Como resultado de lo anterior, en el mes de diciembre de 2016 se publicó para comentarios de externos la propuesta de actualización del Manual para la Asignación de Compensaciones del componente biótico (Se anexa proyecto de resolución y manual, y publicación en página web).

Como resultado de lo anterior, durante el año de 2017 analizaron los comentarios recibidos en la consulta pública, y con base en ellos, se realizaron mesas técnicas de ajustes al documento. Como resultado se tiene una versión consolidada en revisión

En términos generales, la actualización del manual está fundamentada en:

- a) Hacer extensiva la aplicación de la metodología de compensaciones para el otorgamiento de licencias ambientales de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos de que trata el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y establecimientos públicos ambientales, creadas mediante la Ley 768 de 2002 y 1617 de 2013.
- b) Fortalecer elementos conceptuales relacionados con el contenido del plan de compensación, mecanismos de implementación, presentación de medidas agregadas o unificadas, seguimiento, monitoreo y cierre de las obligaciones, entre otros.
- c) Lineamientos para la formulación e implementación de las medidas de compensación derivadas de la sustracción de áreas de reserva forestal o y aprovechamiento único forestal por cambio en el uso del suelo.
- d) Actualización de los factores de compensación teniendo en cuenta los ajustes cartográficos del mapa de ecosistemas de Colombia en escala 1:100.000. (Ideam, 2017). Es de aclarar que este literal, general la conformación de mesas técnicas de trabajo entre aliados estratégicos, antes mencionados.

Componentes dulce-acuícola y marino costero

Se cuenta con propuestas de metodologías para la asignación de compensaciones para los componentes marino costeros y dulce acuícola. (Se anexan propuesta de documento)

No obstante, dado que existen proyectos que pueden tener incidencia sobre ecosistemas terrestres, dulce acuícolas y marino costeros, se está revisando la articulación de cada una de las metodologías, con el fin de contar con una propuesta de manual integrado.

Es de aclarar que con relación a la propuesta de manual de compensaciones del componente dulce acuícola, en alianza con The Nature Conservancy –TNC-, se realizó una prueba piloto de la metodología en el mes de diciembre, cuyos resultados originan la necesidad de ajuste técnico. (Se anexan prueba piloto).

Acompañamiento a las Autoridades Ambientales Regionales

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el acompañamiento del Programa Medio Ambiente Colombia - PROMAC de la GIZ, realizaron dos (2) talleres de capacitación y aplicación del Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad, espacio dirigido a fortalecer la capacidad de las Corporaciones Autónomas Regionales en la aplicación del Manual. Estos talleres fueron realizados en la ciudad de Bogotá, los días el 13 y 14 de octubre y 17 y 18 de noviembre de 2016. (Se anexan listados de asistencia) Adicionalmente en el año 2016, esta Dirección realizó tres (3) talleres de socialización del Plan Nacional de Restauración dirigidos a las Corporaciones Autónomas Regionales en Barranquilla (16 y 17 de junio), Cali (14 y 15 de julio) y Tunja (15 y 16 de noviembre) en los cuales se incluyó dentro de la agenda, un presentación respecto a la articulación de este plan y la implementación de las medidas de compensación ambiental del componente biótico por pérdida de biodiversidad.

Otras actividades complementarias

Como parte del proceso de reglamentación de las compensaciones ambientales del componente biótico, se desarrollaron en el año 2016 las siguientes herramientas y propuestas normativas, con el objetivo de buscar la maximización de los beneficios ambientales, económicos y sociales, se podrán agrupar las acciones objeto del cumplimiento de la inversión forzosa de no menos del 1% y las demás medidas de compensación ambiental establecidas por las autoridades ambientales en el marco del otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y/o concesiones de recursos naturales renovables. La autoridad ambiental competente definirá la viabilidad o no de este mecanismo de integración.

Análisis de respuesta

En la respuesta se realiza una explicación técnica de las medias de compensación en Colombia y sus avances en estos años, de igual modo se informa que desde el año 2016 se viene trabajando en una actualización del manual de pérdida de biodiversidad, propendiendo por a) Hacer extensiva la aplicación de la metodología de compensaciones para el otorgamiento de licencias ambientales de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos b) Fortalecer elementos conceptuales relacionados con el contenido del plan de compensación, mecanismos de implementación, presentación de medidas agregadas o unificadas, seguimiento, monitoreo y cierre de las obligaciones, entre otros.c) Lineamientos para la formulación e implementación de las medidas de compensación derivadas de la sustracción de áreas de reserva forestal o y aprovechamiento único forestal por cambio en el uso del suelo. d) Actualización de los factores de compensación teniendo en cuenta los ajustes cartográficos del mapa de ecosistemas de Colombia en escala 1:100.000. (Ideam, 2017).

De igual forma se informa que en el componente dulce acuícola, se ha trabajado en una propuesta para su reglamentación la cual se encuentra en ajuste.

Se refiere que se ha realizado acompañamientos a algunas Corporaciones Autónomas Regionales, en el año 2016 se iniciaron pruebas pilotos de aplicación de las metodologías en Cortolima, Cormacarena (Proyecto Llanos) y Corpoamazonia, respecto al año 2017 se realizaron: "Portafolio de CORTOLIMA, entregado y en procesos de adopción por acto administrativo por parte de esa autoridad. 2. Informe final de la propuesta de portafolio CORMACARENA, desarrollado en el marco de la cooperación interinstitucional entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. 3. Se están haciendo gestiones con CORNARE,

CODECHOCO y CORPOAMAZONIA, la cuales están sujetas a la disponibilidad de recursos por parte de esas autoridades ambientales."

Todos estos resultados son valiosos para la unificación de criterios y el avance hacia metodologías acordes a las condiciones particulares de las regiones y el objetivo último que es impedir la pérdida neta de biodiversidad nacional, lo cual se valora por este Organismo de Control. Sin embargo pese a que existen avances ninguno de ellos está finalizado, por lo tanto no se garantiza la sostenibilidad de dichos esfuerzos, por lo tanto la CGR no lo considera como una eliminación de las situaciones detectadas hasta tanto no se apliquen a nivel nacional y se verifique sus resultados.

Respecto al caso de Corporinoquia el ministerio no se pronuncia sobre la situación de interpretación de las medidas de compensación, por lo tanto es una situación que debe valorar y solventar el Ministerio como ente rector de la política ambiental en Colombia.

3.4.2. Corporinoquia

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 19. Medidas de compensación - Corporinoquia.

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015

Criterio

La Ley 99 de 1993 estableció en el artículo 1 como principios generales ambientales: "1) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo" "2) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible."

En la misma Ley se estableció en su artículo 23 "Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente"

De igual modo en el artículo 31 de la citada ley, se refiere las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, destacando "Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente";

"Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente."; "Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental."

Mediante el Decreto 1076 de 2015, *"Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"* se señalan en el artículo 2.2.2.3.1.1. Entre otras, la definición de cada una de las medidas de manejo ambiental que pueden imponer las autoridades ambientales al momento de conceder una licencia ambiental como consecuencia de los impactos que este genere en los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos, en donde se encuentra *"Medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados."*

Así mismo, el artículo 2.2.2.3.9.1 del ibídem, establece que las licencias ambientales estarán sujetas al control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

Con las pruebas realizadas se logró determinar, que Corporinoquia a 31 de julio de 2017, no tiene certeza del total de medidas de compensación propuestas en los procesos de licenciamiento ambiental o impuestas durante el proceso de control y seguimiento que se realiza a las mismas, hay desconocimiento del estado real, se carece de un registro único o procedimiento que defina los mecanismos para su control. La operación se debe realizar de manera manual, revisando los expedientes para determinar la existencia de medidas compensatorias.

Se desconoce del universo total de expedientes con medidas de compensación vigentes y cuales fueron cumplidas por el usuario. De un total de 140 expedientes en el sector minero, tan solo se han identificado 19 expedientes con medidas de compensación en firme correspondientes a las últimas 5 vigencias fiscales, lo que corresponde a una certeza tan solo del 13% del total en este sector.

Causa

La anterior situación se genera falta de elementos de control y seguimiento necesarios para el desarrollo de la funciones encomendadas en la política ambiental colombiana, además a lo no sistematización de los expedientes que permitan controlar las compensaciones impuestas y acordadas con los licenciados.

Efecto

Lo cual genera un riesgo de control y seguimiento al desconocer el total de medidas vigentes y cumplidas por los usuarios, suscitando incertidumbre sobre el tratamiento total de los impactos que debían ser tratados con medidas de compensación, resultados de los procesos de licenciamiento ambiental

Respuesta de la entidad

Como se expuso previamente, la Corporación tiene limitantes tecnológicas, operativas y financieras, que han ocasionado que se presenten dificultades en el manejo de la información relacionada con el tema de compensaciones, pese a esto, la Dirección General, en cabeza de la ingeniera Martha Jhoven Plazas Roa, a partir del segundo semestre del año 2014, decidió reestructurar el mecanismo que se venía llevando respecto al control y seguimiento concerniente a este instrumento ambiental, como consecuencia de aproximadamente 14 años de descuido de administraciones predecesoras a la actual, que se refleja en observaciones como las que hoy nos ocupan.

Desde la fecha indicada, al ser la manera más efectiva y directa, se comenzó la verificación física de cada uno de los aproximadamente 3000 expedientes de licencias, permisos y autorizaciones activos que tiene la Corporación (que para el caso de los expedientes de minería son cerca de 140 expedientes) y se ha venido realizando la respectiva verificación a través de controles y seguimientos tratando permanentemente de tener actualizado el estado de cada uno de ellos, este proceso ha sido de gran complejidad y dificultad, especialmente frente al cumplimiento por parte de los titulares de las medidas de compensación, pues una vez surtida la fase de determinar el cumplimiento, se han venido elevando requerimientos para llegar a acuerdos con los usuarios, labor infructuosa en su mayoría, por la falta de compromiso y responsabilidad de los autorizados y aunque se han venido sancionando por el incumplimiento, la renuencia de los mismos sale de la órbita de competencia y de los límites de las funciones de la Corporación, siendo un problema generalizado a nivel de las CAR's, desde el Gobierno Nacional, no se han dado las herramientas suficientes y necesarias para potencializar y dar mayor alcance a las actuaciones que puedan dar fin a esta problemática, que depende también de las condiciones propias de cada región.

Como resultado del ejercicio anterior, se han venido adelantando reuniones y enviado los respectivos oficios a diferentes usuarios, informando el estado de cumplimiento de las medidas de compensación con el fin de iniciar el proceso de concertación, esto proceso ha permitido establecer una serie de compromisos que en muchos casos ha llevado a programar visitas de verificación del cumplimiento efectivo de la medida de compensación y en otros se ha acordado dar inicio al cumplimiento de esta obligación, contando con el compromiso especialmente de los entes territoriales de la jurisdicción.

Sin embargo, ha sido un permanente problema para la Corporación, la resistencia de los titulares de Licencias y permisos de dar cumplimiento a sus obligaciones, teniendo en cuenta que la imposición de una medida de compensación implica una obligación de hacer en cabeza de quien tiene la Licencia o permiso ambiental, a quien le corresponde su ejecución material pero que finalmente dilata las inversiones, ante la carga presupuestal que representa y la falta de sostenibilidad financiera o ambiental de las áreas de compensación en el mediano y largo plazo.

No obstante, atendiendo la importancia del cumplimiento de las medidas de compensación impuestas y con posterioridad a los requerimientos realizados sin obtener respuesta positiva sobre la concertación de las medidas, la Entidad, inicia el correspondiente proceso sancionatorio de carácter ambiental reglado por la Ley 1333 de 2009, con fundamento en el artículo 5, que indica que se considera infracción ambiental "toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás

disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente". Lo cual faculta a esta Entidad a imponer sanciones a todos aquellos usuarios que se retraen del cumplimiento de sus obligaciones, especialmente las relacionadas con las medidas de compensación ambiental.

Adicional a ello, se busca al tenor del Artículo 4° de la Ley 1333 de 2009 que la sanción administrativa en materia ambiental tenga una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Finalmente, sobre el término legal para adelantar el proceso sancionatorio ambiental, en contra de los titulares de los permisos relacionados, deberá tenerse en cuenta lo establecido en el Artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, que establece la caducidad de la acción, expresando: "La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo".

Así las cosas, si bien es cierto, no existe una sistematización y/o parametrización de la información al grado de detalle como lo establece el equipo auditor (la cual serviría más como una herramienta de medición), como se puede evidenciar, la Corporación a pesar de las dificultades logísticas y humanas, ha venido implementado una serie de herramientas, para lograr una efectiva exigibilidad a las medidas de compensación; es por ello que las diferentes actuaciones y requerimientos se encuentran inmersos en cada uno de los cerca de 3.000 expedientes activos donde existe esta obligación impuesta, para el caso puntual de la auditoría a minería se hace alusión al universo de 140 expedientes y a la muestra de 19 de ellos.

De otro lado, es importante aclarar que dentro de la auditoría adelantada al cumplimiento de la medida de compensación en el caso de los proyectos de minería y tal como lo menciona la comunicación del equipo auditor, el universo de expedientes corresponde a un total de 140 activos para este sector, de los cuales de las últimas cinco vigencias fiscales hacen parte específicamente 19 expedientes, siendo estos últimos los que el equipo auditor solicitó como muestra de análisis para su auditoría, los cuales equivalen al 13,57% del universo total de expedientes del sector, sin embargo, de este error de interpretación, no se puede concluir que solamente del 13% de las medidas de compensación se tenga certeza en firme del estado de la obligación; toda vez que en cada uno de los expedientes de la muestra seleccionada por el equipo auditor, la Corporación ha formalizado alguna de las siguientes actuaciones: acta de concertación, acta de reunión, oficio de requerimiento, concepto técnico, auto de requerimiento, auto de cumplimiento de la obligación o auto de visita de control y seguimiento, con lo cual CORPORINOQUIA ha venido materializando la exigibilidad de las obligaciones y logrando el cumplimiento de las medidas de compensación.

Por lo anterior, no encuentra sustento la causa derivada de la observación No. 1, en la que se afirma que la no sistematización de los expedientes no permite controlar las compensaciones impuestas y acordadas con los licenciados, pues lograr el cumplimiento de una obligación por parte de un titular no se solucionará contando con bases de datos que contengan la información, sino con una efectiva labor por parte del personal de la Entidad, la verificación directa de las actuaciones del expediente y el contacto con los usuarios y compromiso de cada uno de los titulares de permisos y/o autorizaciones.

No obstante, tiene razón el auditor al afirmar que faltan elementos de control y seguimiento necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas en la política ambiental colombiana, pero esta falta de elementos, no puede ser endilgable a la Entidad, sino que deriva de la ausencia de responsabilidad del Gobierno Nacional con las Corporaciones Autónomas Regionales, quienes hacemos uso de las herramientas de Ley y actuamos hasta el límite de lo permitido por la normatividad ambiental vigente y con los restringidos recursos operativos, logísticos, humanos y financieros con que contamos, situación que no puede ser desconocida por los Entes de Control

Análisis de respuesta.

La entidad informa que se ha venido trabajando desde el año 2014 en los 3000 expedientes activos y se vienen realizando los controles y seguimientos tratando permanentemente de tener actualizado el estado de cada uno de ellos, sin embargo solicitada la información para la ejecución de la auditoria y durante la fase de ejecución de la misma en campo, siempre se manifestó que no se tiene consolidado las obligaciones de medidas de compensación del total de los expediente, así como sus seguimientos, eso se evidencia aún más en las observaciones sobre la materia realizada al os expedientes revisados.

Se refiere además que viene adelantando reuniones y enviado oficios a los diferentes usuarios, informado el estado de cumplimiento de las medias de compensación con el fin de iniciar proceso de concertación, por lo tanto se afirma aún más que existe una subregistro sobre las medias de compensación y su estado real a la fecha puestas no se conoce su efectividad y su resultado en el control de los impactos por los diferentes proyectos.

Menciona por otro lado la problemática de cumplir por el licenciado de las medidas impuestas y presentadas ante la corporación. Por una resistencia de los titulares, *"teniendo en cuenta que la imposición de una medida de compensación implica una obligación de hacer en cabeza de quien tiene la Licencia o permiso ambiental, a quien le corresponde su ejecución material pero que finalmente dilata las inversiones, ante la carga presupuestal que representa y la falta de sostenibilidad financiera o ambiental de las áreas de compensación en el mediano y largo plazo"* lo cual es a todas luces una alteración del proceso licencia ambiental en Colombia, puesto que en primer lugar el usuario interesado solicita una licencia debido a una voluntad de cumplir con las normas ambientales y reparas los daños causados, mediante esta la Corporación aprueba las medidas propuestas y su labor luego es de controlar lo acordado e impuesto. Por lo tanto en el momento en que la Corporación asume como responsable de la medida de compensación se altera el orden lógico y natural por el cual surge el licenciamiento ambiental. Además dicha "resistencia" ha afectado el patrimonio natural, puesto que los impactos originales han sido sustituidos por pagos, haciendo laxo el proceso de control. Así mismo, se altera la filosofía del EIA el cual es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental - EIA, en concordancia con lo definido en el artículo 2.2.2.3.5.1 del Decreto 1076 de 2015,

Por último se alude que se entregaron los expedientes según la solicitud de este de control, es necesario recordar que la solicitud inicial requirió la Relación de licencias e instrumentos ambientales en el sector Minero actualizado con corte a 31 de diciembre de 2016, donde se incluyeran las medidas de compensación y su estado. Siempre se informó que no se tenían antecedentes de medidas de compensación antes del año 2011, puesto que estas reposan en papel (expedientes), lo que era dispendioso y no se tenía ni el personal, ni las herramientas para hacerlo, por lo cual para poder cumplir con el objetivo de la auditoria se limitó el alcance al periodo expresado por la Corporación subsistiendo la

incertidumbre sobre el total de medias impuestas, durante la ejecución no se logró pese a diferentes intentos de determinar con precisión y certeza el total de medidas.

Por lo tanto la falta de certeza de las mismas continúa y se mantiene hasta tanto la corporación no implemente mecanismos efectivos y sostenibles que garantice un control sobre la materia auditada.

Por último, no es aceptada el argumento que la responsabilidad de dotar de mecanismos de control a la Corporación sea del Gobierno Nacional, puesto que esa corporación como las demás gozan de autonomía administrativa y financiera para implementar los mecanismo necesarios para el control de riesgos.

Hallazgo No. 20– D.11. Actualización de la medida de compensación-Presunta incidencia disciplinaria.

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993

Criterio

El artículo 50 de la Ley 99 de 1993 que define la licencia ambiental como una autorización otorgada por la autoridad ambiental a un tercero que se compromete a cumplir los requisitos que en ella se definan sobre compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

El numeral 11 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 incluyó como una de las funciones de las Corporaciones el control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

En el expediente 700.29.12.042 se otorgó la licencia ambiental mediante la Resolución 700.41.12.0092 del 28 de agosto de 2012 y se modificó con la Resolución 500.41.15.1706 del 26 de noviembre de 2015 ampliando el tiempo de explotación de cinco (5) a 25 años, pero no se actualizó la medida de compensación establecida para el área inicial.

Lo anterior genera una mayor afectación del medio ambiente ya que al aumentar el tiempo de explotación aumenta de manera directa el volumen a explotar; de acuerdo con la resolución que otorgó la licencia se aprobó un máximo de extracción anual de 50.000 m³ por un periodo de cinco (5) años lo que permite estimar una explotación total de 250.000 m³.

Pero, con la modificación en tiempo el total de material explotado sería de 1.250.000 m³, lo que representa un incremento del 80% de la extracción con las inevitables afectaciones al medio ambiente por la continuidad de la explotación.

Causa

Deficiencias en el cumplimiento de la función de control y seguimiento a las licencias otorgadas por la Corporación.

Efecto

La medida compensatoria no se ajusta a los parámetros definidos por la Corporación y por lo tanto no se logra una compensación consecuente y proporcional con las afectaciones generadas por la modificación de la licencia ambiental.

Con presunta connotación disciplinaria

Respuesta de la Entidad

Indica la Corporación que la medida de compensación definida en la resolución que otorgó la licencia consiste en reforestar tres (3) ha con especies nativas, que el primer quinquenio se cumple en el segundo semestre del año 2017 y que estaba a la espera del primer lustro para valorar los impactos e imponer mediante el control y seguimiento la compensación ambiental.

Análisis de la Respuesta

La resolución que otorgó la licencia aprobó una explotación anual máxima de 50.000 m³ por cinco (5) años y con respecto a ésta sólo se modificó la duración del proyecto al ampliarlo a 20 años.

Resulta evidente que los efectos ambientales de la explotación durante cinco (5) años son menores que los ocasionados por una explotación durante 20 años más y teniendo en cuenta el principio de precaución definido en el artículo primero de la Ley 99 de 1993, la CGR no considera aceptable las explicaciones de la Corporación y mantiene la observación en calidad de hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.4.3. Cormacarena

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 21 - Seguimiento al cumplimiento de las medidas de compensación.

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015

Criterio

La Ley 99 de 1993 en el artículo primero consideró dentro de sus principios generales ambientales que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Además en el artículo 23 determinó que las Corporaciones Autónomas Regionales están encargadas de administrar dentro de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

El artículo 50 de la referida ley definió la licencia ambiental como una autorización otorgada por la autoridad ambiental a un tercero que se compromete a cumplir los requisitos que en ella se definan sobre compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

El artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015 establece que las licencias ambientales estarán sujetas al control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

El Auto 1.2.64.14.3064 del 31 de diciembre de 2014 proferido por Cormacarena, que definió en el párrafo primero del artículo séptimo las especies (7) que se deberían tener en cuenta para la resiembra.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

En el expediente 130.07.172 según oficio 009636 del 18 de julio de 2015 la empresa presentó informe de cumplimiento de la medida de compensación indicando que se plantaron 1600 individuos dentro de los cuales se incluyeron las especies flor morado y flor amarillo que no fueron consideradas en el Auto 1.2.64.14.3064 del 31 de diciembre de 2014.

En el mismo auto consta que no hay información que permita evidenciar el cumplimiento de la siembra de 825 árboles, obligación establecida en el Auto 206.0338 del 20 de junio de 2006, es decir que pasados ocho (8) años la Corporación no cuenta con evidencias del cumplimiento de la obligación, razón por la cual determinó imponer otra obligación, con el objetivo de dar cumplimiento a la compensación.

CA

En el expediente 2046-2001 se otorgó la licencia ambiental mediante la resolución 121 del 30 de julio de 1998 y la imposición de las medidas compensatorias se realizó catorce (14) años después en el Auto 1.2.64.14.2460 del 27 de diciembre de 2012.

En el expediente 5.37.1.06.005 la Resolución 2.6.06.0590 del 25 de agosto de 2006 que otorgó la licencia ambiental, determinó que la compensación se debía realizar en dos (2) etapas: la primera a los seis (6) meses de la notificación de la resolución y la segunda al año; sin embargo ésta obligación se cumplió en mayo de 2012.

Causa

Deficiencias en el control y seguimiento de las obligaciones consagradas en las licencias ambientales.

Efecto

Permitir la continuidad de acciones o actividades que afectan al medio ambiente.

Respuesta de la Entidad

Con respecto al expediente 130.07.172 la corporación indica que al evaluar la reforestación se evidenció que la mortalidad superó el 10% y que debía complementar la actividad la cual se realizó en otro predio, donde la reforestación se perdió a causa de un incendio, por lo que se determinó cambiar la plantación de los individuos faltantes por dos (2) mantenimientos a una superficie de 10 ha seleccionada por la corporación.

Sobre el expediente 2046-2001 la corporación explicó que para la época en que se otorgó la licencia, el orden público en el municipio era complejo por la presencia de grupos armados al margen de la ley, lo que afectó el desarrollo de las labores de seguimiento. Mejorado el orden público la corporación en el año 2012 se evidenció la necesidad de imponer la medida de compensación, la cual se hizo mediante auto del 27 de diciembre de dicho año.

Agrega la corporación que se ha realizado seguimiento, lo cual se refleja en el auto del 10 de octubre de 2016.

Con relación al expediente 5.37.1.06.003 la corporación señaló que el plan de compensación fue aprobado con auto del 21 de julio de 2008 y que el primer avance se presentó en el informe de cumplimiento. El establecimiento terminó en 2012 y en 2016 se evaluó el informe del último mantenimiento y se realizó visita en abril de 2017.

Por último, sobre el expediente 5.37.1.06.005 la corporación informó que en visita de enero de 2008 se verificó el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la compensación.

Análisis de la respuesta

Con respecto al expediente 130.07.172 la CGR refirió dos (2) situaciones: la verificación de la plantación de los individuos que no sobrevivieron en la primera plantación y el uso de especies no autorizadas por la Corporación.

Con respecto a la primera la CGR acepta los argumentos, pero mantiene la observación en calidad de hallazgo por tanto la Corporación no se pronunció sobre el uso de especies diferentes a las definidas en el auto del 31 de diciembre de 2014.

Sobre la argumentación del expediente 2046-2001 la CGR considera pertinente destacar que la compensación hace parte de las obligaciones que se imponen al otorgar la licencia ambiental (artículo 50 de la Ley 99 de 1993) y por tanto debía estar incluida en la resolución de otorgamiento. Por lo anterior, la observación se mantiene en calidad de hallazgo para éste expediente.

Para el expediente 5.37.1.06.003 la CGR acepta los argumentos de la Corporación.

Respecto al expediente 5.37.1.06.005 la CGR no acepta los argumentos de la Corporación porque de acuerdo con el auto del cinco (5) de febrero del 2009 se otorgó un plazo de 30 días para cumplir con la medida y según oficio de julio de 2017 la empresa hace entrega parcial de la medida y solicita una prórroga de 30 días; por lo anterior la observación se mantiene en calidad de hallazgo.

Hallazgo No. 22 - Aplicación de medidas sancionatorias

Fuente de Criterio

Ley 1333 de 2009
Decreto 1076 de 2015

Criterios

El artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015 establece que las licencias ambientales estarán sujetas al control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

El artículo primero de la Ley 1333 de 2009 indica que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través de entre otras entidades las Corporaciones Autónomas Regionales.

El artículo quinto de la misma ley definió las infracciones en materia ambiental como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la

Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.

La Resolución 2.6.07.0553 del 27 de agosto de 2007, expedida por Cormacarena que en su artículo 21 estableció la obligación de presentar el plan de compensación en un plazo de 30 días calendario.

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

En el expediente 537.1.07.002 se otorgó licencia ambiental mediante la Resolución 2.6.07.0553 del 27 de agosto de 2007, en la cual se estableció un plazo para la presentación del plan de compensación.

Según autos 1.2.64.014.0395 del 27 de febrero de 2014, 1.2.64.15.0867 del 22 de mayo de 2015 y 1.2.64.16.3303 del 30 de diciembre de 2016 la Corporación solicitó la presentación del plan y definió un término para tal fin en cada caso.

Se establece que después de 10 años el responsable de la licencia no ha cumplido con la presentación del plan de compensación, a pesar de las reiteraciones de la Corporación.

Causa

Inadecuados mecanismos de control efectivo a cargo de la Corporación para aplicar las medidas sancionatorias que le concede la ley.

Efecto

No se ha cumplido con la obligación del plan de compensación y por tanto con la implementación de las medidas compensatorias definidas en la ley y en el acto administrativo que otorgó la licencia ambiental; con lo anterior, el responsable de la licencia no ha atendido las afectaciones que su actividad económica ocasiona al ambiente.

Respuesta de la entidad

Se precisa que el contrato de concesión NI° HHI-14391, correspondiente al expediente 5.37.1.07.002, se localiza aproximadamente en la mitad del área comprendida por los predios del Vichada, en jurisdicción del municipio de Puerto Gaitán. Por lo anterior el seguimiento a este proyecto implica para la entidad condiciones técnicas y administrativas que obligan a un despliegue sobreestimado, tanto en personal como en recursos; lo cual dificulta realizar un seguimiento en campo, periódico y detallado a esta Licencia ambiental. Fruto de la revisión continua documental se evidencia que no reposa el plan de compensación dentro del expediente, razón por la cual la Entidad toma acciones y decide requerir en reiteradas oportunidades mediante los autos 1.2.64.014.0395 del 27 de febrero de 2014, Auto 1.2.64.15.0867 del 22 de mayo de 2015 y 1.2.64.16.3303 del 30 de diciembre de 2016.

Al no tener otra herramienta para lograr el cumplimiento de la presentación del plan de compensación por parte del titular, se decide iniciar proceso sancionatorio por dichos incumplimientos a través del concepto

técnico 9M-GA.3.44.16.2593 del 16, de diciembre de 2016 bajo el expediente 3.11.017.017, con Resolución de apertura 1.2.6.017.0347 del 24 marzo del 2017 en el cual se está llevando a cabo la valoración de la sanción.

Por lo anterior, se puede evidenciar que en cuanto al Señalamiento que realiza en la observación N° 7 la CGR, sobre los inadecuados mecanismos de control a cargo de la corporación para aplicar las medidas sancionatorias que concede la ley; Cormacarena no comparte dicha apreciación, ya que se ha contado con los mecanismos de control que permiten identificar los incumplimientos a los actos administrativos los cuales está empleando tal como se soporta líneas atrás, para de esta manera proceder a la aplicación de las medidas sancionatorias a que haya lugar.

Análisis de la Respuesta

Lo expresado por la Corporación reitera lo evidenciado por la CGR ya que la Corporación exigió el cumplimiento de la compensación siete (7) años después con oficios en intervalos de un (1) año aproximadamente y la decisión de iniciar el proceso sancionatorio se realizó luego de casi 10 años de estar incumpliendo con lo establecido en la licencia ambiental.

3.4.4. Corantioquia

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 23 - Ejercicio de la autoridad ambiental – Control y seguimiento.

Fuente de Criterio

Ley 99 de 1993

Criterio.

Los numerales 2, 9 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, establecen lo siguiente:

“Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

2. *Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*
9. *Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;*
12. *Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en*

peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

A pesar que la Entidad otorgó mediante Resolución No. 130AN1407-15213 del 15 de julio de 2014, la licencia ambiental global para la explotación de materiales de construcción, aún no se tiene certeza sobre las obligaciones que debe cumplir en beneficiario de la misma en materia de compensación, plan de abandono y plan de inversiones, entre otras; además, según la información que reposa en el expediente, el proyecto inició operación el 02 de junio de 2015 y se presentó el primer informe anual de gestión ambiental el 16 de junio de 2016 y a la fecha no ha sido objeto de evaluación; como tampoco, existen evidencias de que se haya efectuado visita de control y seguimiento al proyecto de explotación por parte de la Corporación.

Causa:

Situaciones que se presentan por debilidades de control y gestión por parte de la Entidad, en el cumplimiento del ejercicio de la autoridad ambiental.

Efecto:

Lo que con llevan a que las actividades realizadas en el ejercicio de la autoridad ambiental sean inoportunas, ineficaces e ineficientes; además, que no se tenga certeza de las obligaciones a cumplir por parte del beneficiario y no contribuyan a la protección del medio ambiente y los recursos naturales de la jurisdicción de la Corporación.

Respuesta de la Entidad.

En el informe técnico con radicado número 160AN-IT1710-11155 del 27 de octubre del 2017, la Oficina Territorial Aburra Norte, efectúa la evaluación del Informe de Gestión Ambiental presentado por la empresa Construcciones El Cóndor S.A.

Producto de la revisión y evaluación detallada del informe presentado, se precisa en el informe técnico, las recomendaciones del grupo evaluador, entre ellas, la de requerir mediante Acto Administrativo al usuario para que dé cumplimiento a dichas recomendaciones. De igual forma, se recomienda realizar una nueva visita de Control y Seguimiento (periodicidad semestral acorde al manual de Control y Seguimiento), para verificar en campo las actividades realizadas a la fecha.

Dicha visita se ha programado para el primer trimestre del año 2018. Producto de la cual se elaborará el informe técnico respectivo y las actuaciones jurídicas de rigor.

Es de precisar que mediante visita de Control y Seguimiento realizada el día 13 de julio del 2017, se evaluó el proceso de explotación de la empresa El Cóndor, visita semestral efectuada en cumplimiento de los cronogramas semestrales establecidos para este tipo de proyectos.

Análisis de la Respuesta.

Revisada la respuesta, las gestiones realizadas por la entidad, son posteriores a la revisión del expediente y la observación presentada; así mismo, su respuesta confirma lo enunciado en la condición respecto a que no había sido objeto de control y seguimiento.

3.4.5. CAM

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 24 - Seguimiento y control expedientes

Fuente de Criterio:

Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015

Criterio

La Ley 99 de 1993 en su artículo 49º, establece *"De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental"*

En la misma ley se estableció en su artículo 23 *"Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente"*

Mediante el Decreto 1076 de 2015, en el artículo 2.2.2.3.9.1, se establece que las licencias ambientales estarán sujetas al control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales.



Condición / Hecho (situación detectada de incumplimiento)

Según documentos que reposan en el expediente 70 de 2011, se solicitó licencia por parte de Unión Temporal Corredores Arteriales, para la explotación de 13.000 metros cúbicos de materiales de construcción (Cantera) para el término de vigencia de la Autorización Temporal No LHI-1 0571, ubicado en la vereda Villa del Prado, jurisdicción del municipio de Isnas, departamento de Huila, la cual fue aprobada favorablemente con Resolución 4018 de 2010 de CAM, se determinó en el artículo duodécimo de dicha resolución como medida de compensación la siembra de 15.000 plántulas en los diferentes márgenes del Río Magdalena, distribuidos en 7500 plántulas de guadua, 7500 plántulas de especies nativas samanes, igua, bambu, carbón, caucho chachafutro, ocobo guácimo, en los 6 meses siguientes a la notificación de la licencia.

Se realiza visita de control y seguimiento el 2 de diciembre de 2010, se registra que dentro de la visita efectuada no se encontró ningún tipo de reforestación.

Por lo tanto incumple totalmente la medida impuesta. Se notifica incumplimientos a la Unión temporal, mediante radicado 20162010014081, del 8 de febrero de 2016,

Se realiza nuevamente visita el 31 de octubre de 2016, evidenciado nuevamente el incumplimiento y se expresa que no reposan evidencias del cumplimiento de dicha acción de medida de compensación, por lo tanto debe realizarla de manera inmediata. Se notifica dicha situación bajo radicado 20172010037101 del 02 de marzo de 2017.

A la fecha la Unión Temporal realizó uso de los recursos naturales y causó impactos susceptibles a la aplicación de medidas de compensación incumpliendo reiteradamente las mismas, la corporación no ha iniciado el proceso sancionatorio correspondiente y su posible reporte al Registro Único de Infractores ambientales, como medida de control.

Causa

Debilidades en el seguimiento en los casos que los solicitantes posean permiso temporales de explotación y su existencia sea limitada, lo cual limita el control por parte de la Autoridad Ambiental, de otro lado se denota prorrogas para la iniciación del proceso sancionatorio ambiental.

Efecto

La posible no atención de impactos detectados por la Corporación, resultado del desarrollo de la actividad productiva.

Respuesta de la Entidad:

“ ...Como medida de mejoramiento a la observación realizada por el ente de control, la corporación en el procedimiento de licencias y permisos ambientales P-CAM-017 se actualiza el procedimiento a seguir en el seguimiento a licencias ambientales documentando los casos en mención

Para el caso en particular como una acción correctiva, se realizaron las siguientes acciones: memorando de fecha 13 de octubre de 2017 dirigido a la Dirección Territorial Sur, por medio del cual se dio a conocer el informe de seguimiento a fin de iniciar correspondiente procesos sancionatorio, el cual fue iniciado mediante auto No. 249 de fecha 13 de octubre de 2017”

Análisis de la respuesta:

Se evidencia receptividad del control externo, sin embargo no se puede eliminar la observación hasta tanto no se elimine la efectividad tanto de la medida de mejoramiento como la de la acción correctiva.

3.4.6. Sistema Nacional de Información Forestal – Corporinoquia, Corantioquia, Corpogujaira, CAM y ANLA

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 25. Reporte de información plantaciones forestales protectoras al Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF).

Fuente de Criterio

Decreto 1200 de 2004
Decreto 1076 del 2015

Criterio:

El artículo 9 del Decreto 1200 de 2004 establece que el Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC, se encuentra compuesto por el SIA (Sistema de Información Ambiental para el seguimiento a la calidad y estado de los recursos naturales y el ambiente) y por el SIPGA (Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental), y que su diseño debe ser liderado por el Ministerio de Ambiente y coordinado por el IDEAM; a su vez menciona que la implementación del SIAC debe realizarse de manera gradual de acuerdo con los desarrollos que genere el Ministerio de Ambiente y que las Corporaciones Autónomas Regionales deben ir alimentando sus sistemas con los indicadores mínimos de gestión y los demás desarrollos hechos por el SIAC.

De igual forma, el Decreto Único Reglamentario 1076 del 2015 del sector ambiente y desarrollo sostenible en el capítulo 9, Sección 1, artículo 2.2.8.9.1.1, establece que el



sistema de información ambiental "comprende los datos, las bases de datos, las estadísticas, la información, los sistemas, los modelos, la información documental y bibliográfica las colecciones, y los reglamentos y protocolos que regulen el acopio, el manejo de la información y sus interacciones. Así, el sistema de información ambiental tendrá como soporte el Sistema Nacional Ambiental. La operación y coordinación central de la información estará a cargo de los institutos de investigación ambiental en las áreas temáticas de su competencia, quienes se apoyarán en las Corporaciones"

Condición / Hechos (situación detectada de incumplimiento)

Se estableció que varias corporaciones no reportan información en el Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF, en lo correspondiente al Registro de Plantaciones Forestales

Protectoras en el área correspondiente a su jurisdicción. Sin embargo se evidencia en las licencias ambientales revisadas en el marco de la presente auditoria, como norma general, que la Corporaciones establecen la obligatoriedad de reforestación de áreas de importancia ecológica como medida de compensación a los beneficiarios de la autorización, sin embargo no se reportan datos sobre el particular al SNIF, como se muestra en los registros:

Tabla 3. Registros anuales por Autoridades Ambientales

AUTORIDAD	SIN REGISTROS	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ANLA	Sin Registros						
CORPOGUAJIRA	Sin Registros						
CORANTIOQUIA		2					
CAM							1
CORPORINOQUIA	Sin Registros						
CORMACARENA			12	16	26	17	25

Fuente: IDEAM – Radicado 20171020002721 del 09/10/2017

Se encuentra con corte de 31 de diciembre de 2016, que del total de sujetos de control auditados solo Cormacarena realiza de manera periódica y anual los reportes de Plantaciones Forestales Protectoras en el SNIF, por otro lado se evidencia que las corporaciones: CAM y Corantioquia han reportado al menos una vez datos en el SNIF, por último se resalta que Corporinoquia y Corpoguajira nunca han reportado la información en el Sistema, según su obligación.

Causa

Lo anterior sucede por falta de mecanismos de control y de seguimiento a la información producida y que debe alimentar sistemas de orden nacional, además del desconocimiento de las obligaciones de las Corporaciones como entes participantes en el Sistema Nacional Ambiental SINA

Efecto

Subregistro e incertidumbre de datos en el Registro de Plantaciones Forestales Protectoras en el área correspondiente a las jurisdicciones de Corantioquia, CAM, Corpogujaira y Corporinoquia

La importancia del Sistema Nacional de Información Forestal- SNIF es su función como herramienta informática, que propende por la captura, análisis, procesamiento y difusión de la información sobre los ecosistemas boscosos del país. Que son datos de vital importancia para planificación de las políticas públicas y para las actividades de vigilancia y control que realicen el organismo encargado de esta tarea. Sin embargo el no registro de la información genera incertidumbre sobre las verdaderas áreas de cobertura boscosa del país.

Respuesta de la Entidad - Corporinoquia

Ante la anterior observación, la Corporación informa que ha estado atenta al diligenciamiento de la información del SNIF desde el año 2015 (mayo), fecha en la cual se socializó por parte del IDEAM en la ciudad de Villavicencio, el aplicativo en mención, estableciéndose que el georeporteador estará listo para julio de 2015 (Anexo Acta Corporinoquia SINIF 4 mayo de 2015).

Con relación al reporte de plantaciones protectoras, la Corporación ha venido realizando una revisión de las medidas de compensación que están ejecutando as diferentes entidades o personas naturales, con el fin de solicitarles que registren dichas áreas reforestadas, así mismo, en el control y seguimiento que se efectúa al establecimiento y mantenimiento de áreas reforestadas, una vez se cumpla el tercer año de éstas actividades, se recomienda el registro de las plantaciones.

Por último, y de acuerdo a las medidas de compensación que se han impuesto por licencias ambientales del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Corporación no puede hacer requerimiento del registro de dichas plantaciones, solo realiza recomendaciones sobre dicho procedimiento, en el caso que se efectúe acompañamiento al seguimiento del desarrollo de las obligaciones y se genere un concepto técnico que se remite a dichas entidades, de lo contrario estamos a la espera de los requerimientos que se efectúen por parte de dicha autoridad mediante actos administrativos, que son allegados por las empresas que presentan demora en el cumplimiento del registro de las plantaciones protectoras, de lo cual, en el año 2017 se ha realizado el registro de dos plantaciones, que a la fecha se está haciendo el cargue al aplicativo SNIF.

Respuesta de la Entidad - Corpogujaira

En relación al reporte de información de plantaciones forestales al Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), cabe resaltar que la Corporación ha venido reportando el SNIF de los años anteriores, pero no se ha visibilizado en el Geo-reporteador porque la información no se ha validado.

La Corporación estableció los responsables de reportar y validar la información suministrada al SNIF y realiza un entrenamiento a los funcionarios de Gestión Ambiental y Autoridad Ambiental a través de la oficina d Planeación...

Se espera que a 31 de diciembre se logre reportar y validar la información que en materia forestal adelantada por la Corporación.

Respuesta de la Entidad - Corantioquia

El Sistema Nacional de Información Forestal -SNIF- como parte estructurante del SIAC, se constituye en la herramienta informática para el montaje y operación del Sistema de Información del Programa de Monitoreo de Bosques. El subsistema SNIF propende por la captura, análisis, procesamiento y difusión de la información sobre los ecosistemas boscosos con calidad, transparencia, objetividad y eficiencia, de las instituciones públicas que generan información forestal en Colombia.

En el mes de enero de 2017 con radicado número 160-COI1701-383 del 05/01/2017, se le remitió al IDEAM la sabana en formato Excel conforme al Manual de Diligenciamiento Temático SNIF Versión 2, que sirve de base para el cargue de la información en el aplicativo SNIF, en esta se relacionó; SUN de Biodiversidad y relación de decomisos expedidos entre los años 2014, 2015 y 2016.

Durante el presente año se ha enviado al IDEAM el reporte trimestral del SNIF en formato CD mediante oficios 160-COI1701-973 del 18/01/2017 y 160-COI1704-11780 del 20/04/17.

En el mes de abril el IDEAM solicitó no enviar la información en CD y realizar el cargue directamente en la plataforma. SNIF.

El 18 y 19 de mayo del presente año, se realizó en la ciudad de Bogotá un taller por parte del IDEAM para las CAR en relación con el cargue de información en los componentes del SIAC, entre estos el uso, manejo, cargue y validación de la información forestal generada por esta entidad, al taller asistieron dos funcionarios de Corantioquia.

Durante cinco semanas consecutivas iniciando el 17 de julio del presente, se realizó por parte del IDEAM un curso virtual con intensidad de 7 horas semanales en el manejo de las plataformas del SNIF, con el fin de replicar el proceso al interior de la corporación; el día viernes 22 de septiembre de 2017 CORANTIOQUIA replicó mediante capacitación a los funcionarios encargados del manejo y cargue de información en la plataforma SNIF del IDEAM, Acta 160-ACT1709-3840 del 26/09/2017 (anexo 2) la capacitación se realizó sobre las siguientes temáticas:

- *Aprovechamiento Forestal (productos forestales maderables y no maderables)*
- *Movilización Forestal (productos forestales maderables y no maderables)*
- *Decomisos (productos forestales maderables y no maderables)*
- *Plantación forestal protectora*
- *Incendios de la cobertura vegetal.*

En la primera semana del mes de octubre se inició el reporte en la plataforma SNIF del IDEAM encontrado dificultades con el aplicativo para la validación en algunas de estas, ante lo cual el IDEAM como coordinador del tema ha manifestado que no cuenta a la fecha con un desarrollador que de soporte requerido a lo solicitado por parte de CORANTIOQUIA, ante los problemas presentados para la validación de la información en dicha plataforma.

Es de anotar que el reporte correspondiente a plantaciones forestales para el 2017 logro ser validado correctamente en la plataforma del IDEAM en el mes de octubre.

En relación a los reportes de plantaciones protectoras en el SNIF, se tiene dentro del expediente TH3-2014-2, una medida de compensación correspondiente al establecimiento de plantaciones protectoras, revegetalización y traslado de especies nativas en áreas de protección. Una vez estén culminadas las actividades impuestas (#1. Aprovechamiento de coberturas vegetales leñosas (3188 ind.)- #2. Aprovechamiento de coberturas vegetales que no involucren el componente arbóreo (52.69 Ha), #3. Afectación de especies vegetales con algún grado de vulnerabilidad endémica (817 robles, 630 helechos) -

#4. Afectación fauna y flora (dos proyectos de investigación para las especies Cedro Negro y Palma de Cera), se procederá a realizar el respectivo registro en la B.D del SNIF. Mediante informe de control y seguimiento 160TH-1608-9333 del 31-08-17, se relaciona el cumplimiento de las actividades propuesta en las medidas de compensación 1,3 y 4.

Respuesta de la Entidad - ANLA

Desde el mes de Octubre de 2015, la Autoridad ha estado trabajando mancomunadamente con el IDEAM en la consecución de información para la planificación de las políticas públicas, específicamente en la estructuración de información a reportar en el SNIF, como se aprecia en el Anexo 3 'REUNIÓN IDEAM'.

También desde esa época se manifestó al IDEAM, los inconvenientes evidenciados en el diseño del sistema con respecto a los proyectos sujetos a licenciamiento ambiental, por las particularidades que cada sector licenciado presenta (Ver anexos 4 y 5). Además, se realizó una reunión el día tres (3) de diciembre de 2015, en la cual se abordaron los temas de cargue en el SIRH y en el SNIF y de la cual no se ha recibido respuesta por parte del IDEAM, sobre los compromisos adquiridos y dudas expresadas referentes al SNIF (Ver anexos 6, 7 y 8).

Para el 2016, el IDEAM requirió apoyo para su estrategia del Inventario forestal Nacional, para lo cual convocó a la ANLA a una serie de reuniones en las cuales se presentó el proyecto y su modelo de datos (diferente al de SNIF). No obstante lo anterior, la ANLA, comprometida con la consecución de información necesaria para la planificación de las políticas públicas, si estableció estrategias y medidas de control dentro de sus procesos con el fin de obtener la información requerida, los cuales fueron:

1. Ajuste al modelo de datos geográfico, agregando los campos necesarios de tal forma que el usuario presente la información requerida por el Instituto tanto para el SNIF como para el IFN. El modelo de datos modificado fue establecido por la resolución 2182 de 2016 del Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y que actualmente se encuentra vigente, después de superar el régimen de transición.
2. Incorporación de anexos en formato Excel de los conceptos técnicos, uno para SNIF, otro para compensaciones e Inversiones y uno más para SIRH, los cuales poseen la estructura necesaria para que los profesionales de evaluación y seguimiento confirmen la información allegada por el usuario y se pueda en su momento realizar un cargue masivo a los sistemas en mención. Los formatos mencionados forman parte del sistema de gestión de calidad de La Entidad desde finales del año pasado (2016)
3. Geodatabase de compensaciones e inversiones: Publicada en el SIGWEB institucional. En esta base se consolida la ubicación espacial de los proyectos de Compensación e inversión de no menos del 1%, lo cual permite tener una visión global de la temática que apoye los procesos de planificación.

Como conclusión, la Autoridad se ha venido preparando para iniciar el proceso de cargue masivo de información al SNIF, para lo cual se requiere se habilite por parte del IDEAM el cargue masivo y se resuelvan las dudas pendientes de la reunión realizada el 3 de diciembre de 2015.

Análisis del Equipo Auditor

Corporinoquia, en su respuesta reconoce de manera tácita que no ha realizado el correspondiente cargue de información al Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF del SIAC correspondiente al registro de plantaciones forestales de las compensaciones por licenciamiento ambiental en el área correspondiente a su jurisdicción, hecho confirmado con la información remitida por el IDEAM en el reporte enviado a éste Equipo Auditor, en donde no se evidencia que hayan sido registradas plantaciones

forestales por compensación ambiental licencias ambientales a través de su reporte al SNIF durante las vigencias 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, por tal razón para éste Equipo de Auditoría no resultan excusables los argumentos expuestos por la Corporación, para responder por la observación formulada por la CGR.

CAS, Informa que se tomaran las medidas pertinentes para garantizar el reporte de la información

Corporguajira, Informa que a 31 de diciembre espera lograr el reporte de la información al SNIF, por lo tanto se toma como una medida correctiva que deberá verificarse en forma posterior para verificar su efectividad.

Corantioquia, se refiere a sucesos recientes, sin embargo no informa lo ocurrido en las vigencias anteriores en la cuales no reporto ningún tipo de información, no entrego evidencia que demostrara el reporte de la información al SNIF de dichas vigencias, y menciona problemas recientes en el aplicativo para el cargue de la información, ante esto la CGR se basa en el principio de Coordinación Institucional, por lo cual se deberán establecer hojas de ruta para lograr el fin de tener datos confiables para la planeación de las políticas públicas sobre el tema

ANLA, de acuerdo a la información se ha avanzado para el cargue masivo de datos de las licencias ambientales que puedan presentar información importante para el SNIF, sin embargo no se ha solucionado una serie de dudas de la herramienta presentadas al IDEAM en el año 2015, frente a ello la CGR se basa en el principio de Coordinación Institucional, frente a ello se deberán establecer hojas de ruta para lograr el fin de tener datos confiables para la planeación de las políticas públicas sobre el tema.

Por lo anterior, se confirma como hallazgo administrativo.