CONTRALORÍA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AL PROCESO DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL A LOS PROYECTOS DE MINERIA DE CARBÓN EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR- CORPOCESAR
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE- MADS
CON CORTE A DICIEMBRE DE 2017

CGR-CDMA No. 018
Mayo de 2018

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado para el Medio Ambiente	Diego Alvarado Ortiz
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutierrez Oviedo
Supervisor	Eduardo Tapias Martínez
Equipo Auditor:	
Líder de Auditoria	Luis Alfonso Burbano Barrera
Auditores:	Renson Andrey Garcia Arengas Nelson José Rincón Barba Oscar David Rivero López Nelly Victoria Alomía Garcia Amparo Prada Tapia
Auditores Contratistas:	Maria Alejandra Charry Vásquez Laura Camila Ariza Salinas Pedro Luis Soler Monge

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

PAG

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO 7

2. CARTA DE CONCLUSIONES 10

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA 11

2.1.1. Objetivo General 11

2.1.2. Objetivos específicos 11

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS 12

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA 16

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO 16

2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 16

2.6. RELACION DE HALLAZGOS 16

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO 18

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 19

3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 19

HALLAZGO N°01 -D1: CALIDAD DE AIRE – MINERÍA A GRAN ESCALA - *Presunta connotación disciplinaria* 19

HALLAZGO N°02 -D2: CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL TERCERO, Y SEXTO SENTENCIA T-154 DE 2013 DE LA HONORABLE CORTECONSTITUCIONAL- *Presunta connotación disciplinaria* 23

HALLAZGO N°03 -D3: CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL TERCERO Y CUARTO SENTENCIA T-154 DE 2013 DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL- *Presunta connotación disciplinaria* - MADS 34

HALLAZGO No.04 -D4: MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE. RED DE CORPOCESAR –*Presunta connotación disciplinaria* 37

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 64

HALLAZGO N°05- D5: PLAN DE MANEJO AMBIENTAL.- *Presunta connotación Disciplinaria* 64

HALLAZGO N°06-D6: CONTROL Y SEGUIMIENTO INFORMES DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL (ICA)- *Presunta connotación disciplinaria* 70

HALLAZGO N°07 -D7: MONITOREO DEL RECURSO HÍDRICO SUBTERRÁNEO- *Presunta connotación disciplinaria* 73

HALLAZGO N°08 –D8-P1: AUTORIZACIONES DE CAMBIOS MENORES QUE GENERAN IMPACTOS AMBIENTALES ADICIONALES- *Presunta connotación Disciplinaria y penal* 76

HALLAZGO N°09-D9: RESTAURACIÓN DIQUE CANAL CAIMANCITO- *Presunta connotación disciplinaria* 82

HALLAZGO N°10-D10-P2: MODIFICACIONES DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL- *Presunta connotación disciplinaria-penal* 86

HALLAZGO N°11-D11- P3: PLANTACIÓN DE BARRERAS VIVAS FICHA PMA CALF01- 01 AIRE (PLAN DE MANEJO PARA MATERIAL PARTICULADO Y RUIDO)- *Presunta connotación disciplinaria y penal*.....99
HALLAZGO N°12 -D12: SEGUIMIENTO PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PROYECTO MINERO CALENTURITAS. *Presunta connotación Disciplinaria*.....102
HALLAZGO N°13 -D13 -P4: PRODUCCIÓN DE CARBÓN A ESCALA DE GRAN MINERÍA CON PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA MEDIANA MINERÍA- *Presunta connotación disciplinaria y penal*.....117
HALLAZGO N°14-D14: USO DE AGUA NO CONCESIONADA '-*Presunta Connotación disciplinaria*.....124
HALLAZGO N°15 -D15: OCUPACIÓN DE CAUCE CONCESIÓN PALMERA ALAMOSA, RIO CALENTURITAS- *Presunta connotación disciplinaria*.....128
HALLAZGO N°16: PLAN DE MANEJO AMBIENTAL EXPEDIENTE LAM0027-.....132
HALLAZGO N°17-D16: COMPENSACIONES EXPEDIENTE LAM0027- *Presunta connotación disciplinaria*.....137
HALLAZGO N°18-D17-P5: APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN EXPEDIENTE LAM0027 – *Presunta connotación disciplinaria y penal*.....146
HALLAZGO N°19-D18: ESTUDIO EPIDEMIOLÓGICO –EXPEDIENTES LAM1203, LAM2622 y LAM0027. *Presunta connotación disciplinaria*.....157
HALLAZGO N°20 -D19: ACTUALIZACIÓN DEL MANUAL DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL DE PROYECTOS -*Presunta connotación Disciplinaria* (MADS – ANLA).....163
HALLAZGO N°21-D20: PLANES DE MANEJO AMBIENTAL Y PERMISOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL APROBADOS PARA DESARROLLAR CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA CON POLIGONOS SUPERPUESTOS EN EL AREA DE RESERVA FORESTAL SERRANIA DE LOS MOTILONES– LEY 2 DE 1959 - *Presunta connotación Disciplinaria* (CORPOCESAR-ANLA).....165
HALLAZGO N°22 –D21: REPORTE DE INFORMACIÓN PLANTACIONES FORESTALES PROTECTORAS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN FORESTAL (SNIF) – FUENTE COMPENSACIONES AMBIENTALES POR LICENCIA AMBIENTAL Y PERMISOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL – ANLA-*Presunta connotación disciplinaria*.....176
HALLAZGO N°23-D22-P6: COMPETENCIAS DE ANLA PARA EXPEDIR REGLAMENTACIONES EN MATERIA AMBIENTAL *Presunta connotación Disciplinaria y penal*.....179
HALLAZGO N°24: SISTEMA DE INFORMACION DE LICENCIAS, TRÁMITES Y PERMISOS AMBIENTALES – SILA.....185
HALLAZGO N°25: GRUPOS INTERNOS DE TRABAJO - GRUPO ESPECIALIZADO DE MINERIA.....188
HALLAZGO N°26 -D23: REPORTE AL REGISTRO UNICO DE INFRACTORES AMBIENTALES – RUIA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES - *Presunta connotación disciplinaria*.....195
HALLAZGO N°27-D24-P7: CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE MANEJO PARA EL CONTROL DE ESTABILIDAD DE TALUDES (FICHA PMA-SLJ-BF-12) y PARA EL CONTROL DE AGUAS DE ESCORRENTIA (PMAU-SLJ-BF-14) DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL UNIFICADO - RESOLUCION 2375 DE 2008 ANLA -*Presunta connotación Disciplinaria y Penal*.....201

HALLAZGO N°28 ADMINISTRACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE EXPEDIENTES ELECTRONICOS DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES EN EL ANLA.....212
HALLAZGO N° 29 - D25: PLAN DE GESTION DEL RIESGO PARA EL MANEJO DE VERTIMIENTOS - CASO EMERGENCIA DRENAJE DE AGUAS ACIDAS DE MINERÍA AL CAÑO SANTA CRUZ DEL 5 DE ABRIL DE 2018 *Presunta connotación disciplinaria*.....216
HALLAZGO N°30 PROGRAMA DE AHORRO Y USO EFICIENTE DEL AGUA PROYECTO MINERO OPERACIÓN CONJUNTA PROYECTO LA JAGUA – EXPEDIENTE LAM1203.....227
HALLAZGO N°31-: PRINCIPIO DE PRECAUCION - EFECTO DE LAS VIBRACIONES GENERADAS POR VOLADURAS EN EXPLOTACIONES CARBONÍFERAS SOBRE INFRAESTRUCTURA EN EL CORREGIMIENTO DE BOQUERÓN, LA VICTORIA DE SAN ISIDRO Y SECTORES DE LA CABECERA MUNICIPAL DE LA JAGUA DE IBIRICO 231
HALLAZGOS N°32 – D26. MEDIDAS COMPENSATORIAS PARA RESTABLECER LOS DAÑOS CAUSADOS POR UNA INFRACCION AMBIENTAL – ANLA. - *Presunta connotación disciplinaria*.....243
HALLAZGO N°33 -D27- IP-PAS1: ACTUACION PROCESAL, GESTION DE COBRO Y RECAUDO DE CARTERA DE LAS MULTAS IMPUESTAS DENTRO DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES – ANLA – MADS – CORPOCESAR- *Presunta connotación Disciplinaria, Solicitud de Indagación Preliminar y Proceso Administrativo Sancionatorio*.....246
HALLAZGO N°34-D28: GESTION DEL RECURSO HIDRICO – CORRIENTE HIDRICA RIO TUCUY – CUENCA RIO CALENTURITAS -*Presunta connotación Disciplinaria*.....270

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....278

HALLAZGO N° 35 -D29: MEDIDA SELLAMIENTO DE BOCAMINAS- *Presunta connotación disciplinaria*.....278
HALLAZGO N° 36 - D30: MEDIDAS DE CONTINGENCIA.- *Presunta connotación disciplinaria*.....285
HALLAZGO N° 37 -D31: CALIDAD DEL AGUA- *Presunta connotación disciplinaria*.....290
HALLAZGO N°38 -D32: PLAN DME EDUCACIÓN AMBIENTAL - Presunta connotación disciplinaria.....294

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....298

HALLAZGO N° 39-D33: RECAUDO DE LAS MULTAS IMPUESTA EN LOS PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES. - *Presunta connotación disciplinaria*.....298
HALLAZGO N° 40- D34 –P8: IMPULSO PROCESAL Y CUMPLIMIENTO DE TÈRMINOS EN PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES- *Presuntas connotaciones Disciplinaria y Penal*.....305

HALLAZGO N°41-D35: TRASLADO DEL INFORME TÉCNICO A LOS PROCESADOS *Presunta connotación disciplinaria*.....323
HALLAZGO N° 42: CONTENIDO DEL INFORME TÉCNICO.....330

HALLAZGO N°43 –D36: REPORTE DE INICIACIÓN DE PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.-
***Presunta connotación Disciplinaria*.....334**
HALLAZGO N° 44: INFORMACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.....337
HALLAZGO N° 45: ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS INSTITUCIONAL.....341
HALLAZGO N° 46: RESULTADOS PLANES DE MEJORAMIENTO INTERNOS.....345
HALLAZGO N° 47: CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL 2017.....348

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

Como resultado de la valoración de los instrumentos de protección en materia ambiental en lo que a planes de manejo y licenciamiento ambiental se refiere, la CGR en el marco del ejercicio auditor realizo revisión de expedientes de gran minería del carbón en el área del departamento del Cesar, tomando como muestra los expedientes LAM (0027, 3831, 3830, 2622 y 1203), con el objeto de determinar el acatamiento de la normatividad por los sujetos de control en ejercicio de sus funciones casos del Ministerio del ramo, ANLA y CORPOCESAR.

Tras el estudio de casos se logró determinar marcadas debilidades en el cumplimiento de las funciones de seguimiento, vigilancia y control, en la labor de autoridad en el licenciamiento y aplicación de instrumentos ambientales; toda vez, que no se cumple a cabalidad en todos sus aspectos significativos con la normatividad vigente aplicable, lo cual genera riesgos o afectaciones a los recursos naturales y el medio ambiente al no realizar en forma oportuna los seguimientos a los Proyectos de Minería de Carbón en la Zona Centro del Departamento del Cesar. El no requerir oportunamente, para la toma de decisiones ante los incumplimientos presentados, impide que se implementen efectivas medidas tendientes a disminuir, controlar y compensar los impactos ambientales originados por la ejecución de los diferentes proyectos y programas y evitar así la degradación del medio ambiente y de los recursos naturales.

En cuanto al proceso sancionatorio ambiental aplicado se observaron deficiencias y debilidades en la aplicación del deber de punición que consagra la Constitución Política Colombiana en su Artículo 80, frente a los posibles daños ambientales por el incumplimiento de los actos administrativos emanados por la Autoridad Ambiental. Lo anterior, se manifiesta en: dilaciones injustificadas en el pronunciamiento de investigaciones de los procesos sancionatorios iniciados (algunas con más de 7 años de inactividad), conceptos técnicos que evidencian reiterados incumplimientos de los actos administrativos emanados por la Autoridad, sin que se haya aplicado la potestad sancionatoria y deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte de la Entidad. Todo lo anterior va en contravía de *"(...) garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales*[1]", el derecho colectivo al medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, los cuales se constituyen en pilar fundamental de los fines esenciales del Estado porque son principios y garantías que promueven la prosperidad general y el ejercicio de derechos fundamentales, como la vida y la integridad personal.

De igual manera, el Ministerio del Medio Ambiente en el marco de su competencia en su oportunidad presentó debilidades en la evaluación, seguimiento y control a los permisos ambientales otorgados a las empresas mineras y que a la fecha presentan repercusiones en el desarrollo de las actividades adelantadas por las entidades como la ANLA y

[1] SENTENCIA C-259 DE 2016

Corpocesar, que inciden de manera significativa en la disminución acelerada de los recursos naturales y el medio ambiente en la región minera.

En cuanto a las compensaciones ambientales adelantadas por las empresas titulares de los expedientes, se encontraron debilidades de control en el trámite de solicitudes realizadas para la implementación de medidas de compensación, por parte de los profesionales encargados de realizar las visitas técnicas y formular los conceptos técnicos correspondientes para asegurar y garantizar el cumplimiento de los requerimientos legales y técnicos establecidos, que deben contener las medidas compensatorias impuestas, derivadas de los aprovechamientos forestales autorizados por la autoridad ambiental.

Causando que no se logre la reparación, compensación y restauración del daño ambiental ocasionado por las acciones de aprovechamiento forestal aprobadas por las autoridades ambientales, por cuanto no son visibles las acciones que favorezcan de manera eficiente y efectiva la recuperación de la cobertura vegetal, de los servicios eco-sistémicos prestados, incidiendo en el deterioro progresivo del entorno en los proyectos mineros, por los impactos acumulativos presentados.

Así mismo, se encontraron inconsistencias en los trámites administrativos de sustracción de la zona de reserva forestal nacional en la serranía de los motilones para desarrollo de proyectos de minería de carbón, lo cual puede atribuirse a la falta de procedimientos y mecanismos efectivos de control al interior del MADS, que garanticen el adecuado trámite de las sustracciones de áreas de reservas forestales nacionales.

Sumado a lo anterior se tiene que los títulos mineros otorgados por la autoridad minera, en los contratos de concesión, de acuerdo a lo consignado en el objeto de éstos mismos, éstas áreas son entregadas "como cuerpo cierto", es decir que el titular minero adquiere los derechos sobre estas áreas, las cuales no se encuentran debidamente delimitadas y determinadas, no obstante se conoce que en el Atlas Temático de las Zonas de Reserva Forestal de Colombia Ley 2 de 1959, a escala 1:500.000, se encuentran definidos los límites oficiales de dichas áreas de reserva forestal.

La CGR, observó que los Planes de Manejo Ambiental -PMA y sus posteriores modificaciones se evalúan a una escala local, sin considerar los impactos a una escala regional, que incluya todos los proyectos de gran minería de la zona centro del Cesar – ZCC, y un análisis de los impactos sobre el territorio, tanto los sinérgicos como residuales y la aplicación de la normatividad ambiental acorde con las condiciones ambientales actuales, que asegure la real prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los impactos ambientales congruente con la dimensión actual y futura de los proyectos mineros. Cabe resaltar, que la presión sobre los recursos naturales de las explotaciones mineras en la ZCC ha aumentado a lo largo de los años, afectando o incidiendo en la calidad y cantidad del recurso hídrico, pérdida de la biodiversidad, cambio del uso del suelo, calidad de aire (área-fuente de contaminación de la ZCC), cambios en las geoformas, pérdida de servicios ecosistémicos y cambios dinámicas sociales, en las que se incluye los procesos de reasentamiento.

Se determinaron falencias en el conocimiento acumulado de los impactos ambientales en la ZCC, en este punto cabe resaltar, el proyecto de regionalización que actualmente lleva la ANLA; no obstante, han transcurrido más de dos décadas de explotación minera en la región, sin que a la fecha se posea una comprensión holística de los impactos generados sobre el territorio por la minería de carbón a gran escala, no se tiene total certeza del aporte de contaminantes de los proyectos mineros sobre los receptores y las afectaciones sobre la salud de los pobladores; además no se posee información de los cambios en el recurso hídrico producto de la explotación minera y no hay una línea base para establecer la pérdida de biodiversidad en la región.

Todos estos elementos, marcan una tendencia en contra de la administración de los recursos naturales y por ende la protección del medio ambiente. La CGR, observa la importancia de considerar estas variables y otras, producto del proyecto de regionalización para el ajuste de los PMAs y evaluación de las solicitudes de Licencia Ambiental.

En cuanto área-fuente de contaminación zona centro del Cesar, la CGR observó en el trascurso de la auditoría, el incumplimiento de las metas para la reducción de la contaminación establecidas en el artículo tercero de la Resolución 2176 de 2007, así como, la verificación de las condiciones para mantener, reclasificar o eliminar la clasificación de las áreas-fuente de contaminación; toda vez que desde el 2011[1] no se realiza la reclasificación. En el mismo sentido, a la fecha no se ha realizado modificación del Programa de Reducción de la Contaminación para las áreas - Fuente de Contaminación Clasificadas en la Zona Carbonífera del Cesar[2]. Es evidente entonces, que desde el 2007, se han presentado cambios en el entorno, nuevos avances y/o abandono de frentes mineros, cambios en los actores que producen contaminantes y modificaciones en normatividad ambiental, que refuerzan la necesidad de modificar el Programa.

Por otra parte, en la evaluación del Sistema de Evaluación Especial de Vigilancia de Calidad del Aire de la Zona Carbonífera del Departamento del Cesar – SEVCA_ZCC, operado por la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR; este Órgano de Control evidenció, el no cumplimiento a calidad de las condiciones de microlocalización de las estaciones de monitoreo de aire, la no formulación de objetivos explícitos para el SEVCA_ZCC, con acciones, indicadores y metas que propendan por el cumplimiento de lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire[3] y finalmente, que no cuenta con un documento de diseño, rediseño y de operación en que permita la real evaluación del sistema[4].

[1] Resolución 0335 del 22 de diciembre de 2011
2 Parágrafo 1 de la Resolución 2254 de 01 de noviembre de 2017 del MADS
3 Resolución 2154 de 2010 Manual de Diseño
4 Resolución 2254 de 2017 del MADS

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores:

Claudia Victoria González Hernández
Directora general
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA

Kaleb Villalobos Brochel
Director General
Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR

Luis Gilberto Murillo
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS
Bogotá

Respetados Doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento sobre el Proceso de Licenciamiento Ambiental a los Proyectos de Minería de Carbón en el Departamento del Cesar en a las entidades Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR.

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 en cumplimiento sobre el Proceso de Licenciamiento Ambiental a los Proyectos de Minería de Carbón en el Departamento del Cesar, 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 (ISSAI[1]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[2]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

[1] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.
[2] INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

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 auditoria incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales, los cuales fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la CGR.

La auditoria se adelantó en la Contraloria Delegada para el Medio Ambiente.

El periodo auditado tuvo como fecha de corte diciembre de 2017.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que no fueron desvirtuados o sobre los cuales no hubo pronunciamiento por parte de las entidades objeto del proceso de Auditoria.

2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1 Objetivo General

Verificar el cumplimiento de los compromisos ambientales derivados de las licencias ambientales a cargo de la ANLA a los proyectos mineros de carbón en el Departamento de Cesar, así como el estado de los permisos ambientales y otros instrumentos otorgados por ANLA, Corpocesar y MADS

2.1.2 Objetivos especificos

- *Evaluar el cumplimiento de la Sentencia T-154 de 2013 relacionada con el fallo de la Acción de tutela instaurada por un ciudadano contra la Sociedad Drummond Ltda., aduciendo vulneración de los derechos a la vida, a la salud, a la intimidad, al ambiente sano y de los niños.*
- *Verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad ambiental en los expedientes seleccionados, con énfasis en el cumplimiento de las medidas de compensación ambiental e inversión forzosa del 1% definidas en los instrumentos ambientales aprobados por la ANLA.*
- *Evaluar el cumplimiento de los Planes de Cierre y Abandono, correspondientes a los Expedientes de Licencias Ambientales de los proyectos de minería de carbón del Departamento del Cesar, seleccionados.*
- *Evaluar el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y de las acciones contempladas en el Plan de Mejoramiento Institucional por parte de la ANLA, en la*

materialidad objeto del análisis a los expedientes de Licencias Ambientales de los proyectos de minería de carbón del Departamento del Cesar, seleccionados.

2.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS

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

- Licencia Global Res. 414 del 11 de marzo de 2008
- PMA Res 425 del 14 de noviembre de 1995- Licencia Ambiental 0464 del 6 de marzo de 2009.
- Licencia Ambiental Res. 248 del 12 de marzo de 1998.
- Licencia Ambiental PMAU Res 2375 de 2008.
- Sentencia C-433-1996 Declara inexequible artículo 133 y 134 del Decreto Ley 2150 de 1995.
- Sentencia 243-1997 Declara inexequible el artículo 135 del Decreto Ley 2150 de 1995.
- Sentencia T-154 - 2013 Corte Constitucional Acción de Tutela contra la Drummond.
- Sentencia C-035- 2016 Declara inexequible el artículo 51 y los artículos del 108 al 113 de la ley 1753 de 2015.
- Sentencia C-632 de 2011, el tribunal constitucional, establece que las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009.

Instrumentos Ambientales– Licencias Ambientales y Planes de Manejo Ambiental

Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental – SINA
Artículo 5. Funciones del Ministerio:

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;

15. Evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el Título VIII de la presente Ley;

16. Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la

exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar;

17. Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y de seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental;

18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

TÍTULO VIII DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES (Reglamentado por el Decreto Nacional 1180 de 2003, Reglamentado por el Decreto Nacional 1220 de 2005, Reglamentado por el Decreto Nacional 2041 de 2014)

Artículo 49º.- 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 requeriran de una Licencia Ambiental. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 Reglamentado por el Decreto 1728 de 2002;

Artículo 50º.- De la Licencia Ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 licencias ambientales.

Artículo 51º.- Competencia. Las Licencias Ambientales serán otorgadas por el Ministerio del medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 licencias ambientales. En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva.

Decreto 2041 de 2014. Este decreto se expidió teniendo en cuenta la obligatoriedad de la licencia ambiental para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Así mismo, el objetivo de este decreto es fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental en aras de la protección del medio ambiente.

Las compensaciones ambientales formalizadas mediante la adopción del Manual de Compensaciones (Resolución 1517 de 2012), buscan resultados medibles para la conservación de la biodiversidad, que surjan de acciones para compensar los impactos residuales que generan los proyectos de desarrollo, posterior a la prevención apropiada y de la implementación de medidas de mitigación (evitar, corregir y mitigar). La meta es que no haya pérdida neta de biodiversidad. Su propósito es romper y actualizar algunos paradigmas conceptuales y prácticos en relación con la reforestación como mecanismo principal de compensación, formalizando una metodología novedosa y revolucionaria que responda las siguientes preguntas: qué compensar, cuánto compensar, dónde compensar y cómo compensar en ecosistemas terrestres.

Decreto 3570 de 2011. Este decreto modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 3573 de 2011. Este decreto creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, en la cual se establecen las funciones de la entidad.

Competencia para el conocimiento de trámites de licencias ambientales, evaluación, seguimiento y control de expedientes de licencias ambientales y/o planes de manejo ambiental

Resolución MAVDT No 295 de 2007 por la cual se ejerce temporalmente el conocimiento de asuntos asignados a la Corporación Autónoma Regional del Cesar, Corpocesar, en virtud de la facultad selectiva y discrecional consagrada en el numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y se adoptan otras determinaciones.

Manuales de evaluación y seguimiento ambiental de proyectos

Resolución 1552 de 2005 adopta los manuales para evaluación de Estudios Ambientales y de seguimiento ambiental de Proyecto y se toman otras determinaciones.

Resolución 1503 de 2010 adopta la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales.

Resolución 1415 de 2012 modifica y actualiza el modelo de almacenamiento geográfico (Geodatabase) contenido en la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales adoptada mediante la Resolución 1503 del 4 de agosto de 2010.

Decreto 2041 de 2014. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Considerando aspectos importantes como las

modificaciones de las licencias ambientales, régimen de transición, integración de las Licencias Ambientales, seguimiento y Control a Licencias Ambientales, fase Desmantelamiento y Abandono de Proyectos con Licencia Ambiental

Compensación ambiental

Las medidas de compensación ambiental han sido parte de los procesos de licenciamiento ambiental (artículo 50, Ley 99 de 1993). Sin embargo, los lineamientos y los criterios para definir y realizar las compensaciones aún siguen siendo desarrollados por las autoridades ambientales, solo hasta 2012, con la expedición de la Resolución Minambiente No. 1517 de 2012 se adoptó el Manual para la Asignación de Compensación por pérdida de Biodiversidad, se incorporó dentro del ordenamiento jurídico la obligatoriedad de que las compensaciones ambientales se debían realizar bajo el principio de la "no pérdida neta" y la "equivalencia ecosistémica", a través de la adopción del "Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad". Estos dos principios obligan a que las compensaciones ambientales se realicen mediante actividades de restauración y conservación en los ecosistemas impactados.

- Resolución 1517 de 2012 y Ley 165 de 1994 (Licencias Ambientales ANLA). Actividades de conservación, restauración, rehabilitación, recuperación, herramientas de manejo especial o saneamiento.
- Ley 99 de 1993, Título VIII Decreto 2820 de 2010 (Licencias Ambientales CARs). Medidas de compensación encaminadas a resarcir y retribuir al entorno natural por los impactos o efectos negativos que no puedan ser corregidos, mitigados o sustituidos. No hay factores o criterios definidos como medidas de compensación.
- Ley 1450 de 2011, artículo 204 Resolución 918 de 2011 Resolución 1526 de 2012 (Compensación ambiental por sustracción de reserva forestal – Minambiente).
- Decreto 1791 de 1996, Artículo 12, 13, 25, 26, 30, 46, 60 (Compensación Ambiental por Aprovechamiento Forestal). Se considera caso por caso, para proyectos con PMA se exige reforestación, como criterio de compensación se orientan a actividades de reforestación.
- Decreto-Ley 2811 de 1974, Decreto-Ley 1608 de 1978, Ley 99 de 1993 Resoluciones de veda (por CAR´s). (Compensación por levantamiento de veda).

Modificación de la Licencia Ambiental

En materia de cambios menores o ajustes normales en proyectos de infraestructura de transporte se deberá atender a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 41 de la Ley 1682 de 2013.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Auditoría de cumplimiento, orientó su alcance hacia el análisis de los sujetos de control: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y a la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, con el fin de realizar el seguimiento a las obligaciones establecidas en las Licencias e instrumentos Ambientales correspondientes a Proyectos de Minería de Carbón en la Zona Centro del Departamento del Cesar- expedientes LAM (0027, 3831, 3830, 2622 y 1203).

2.4LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría:

- No se entregaron todos los expedientes asociados a los LAM revisados en la muestra de la auditoria en el seguimiento a las obligaciones establecidas en las Licencias e instrumentos Ambientales correspondientes a los Proyectos de Minería de Carbón en la Zona Centro del Departamento del Cesar,
- No se entregaron documentos correspondientes a los expedientes de las LAM seleccionados especialmente a los que pertenecían a CORPOCESAR en un inicio.
- Los expedientes asociados a los LAM revisados en la muestra de la auditoria en el seguimiento a las obligaciones establecidas en las Licencias e instrumentos Ambientales correspondientes a los Proyectos de Minería de Carbón en la Zona Centro del Departamento del Cesar, no se encontraban actualizados a la fecha, de igual forma, no se encontraban todos los documentos en el SILA.
- Se solicitaron todos los PMA, ICAs y sancionatorios correspondientes a los proyectos de minería de carbón objeto de estudio, desde la fecha de su inicio hasta el día de hoy y no fueron entregados en su totalidad por parte de la ANLA.

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

CONCLUSIÓN ADVERSA

Como resultado de la auditoría realizada a la ANLA, la Contraloría General de la República considera que sobre la base del trabajo efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada ***no resulta conforme,*** en todos los aspectos significativos frente a los criterios aplicados. Se evidenció que existen marcadas deficiencias en el cumplimiento de las funciones de seguimiento, vigilancia y control que deben ejercer en su labor como autoridad en el licenciamiento ambiental; toda vez que no se cumple a cabalidad en todos sus aspectos significativos con la normatividad vigente aplicable, lo cual genera riesgos o afectaciones a los recursos naturales y el medio ambiente a los Proyectos de Minería de Carbón en la Zona Centro del Departamento del Cesar.

Concepto del Control Fiscal Interno

De acuerdo con los resultados de la auditoría y la metodología establecida por la CGR para la evaluación del control interno en la auditoria de cumplimiento, el asunto auditado obtuvo una calificación de ***Ineficiente,*** sustentado en los hallazgos evidenciados en el desarrollo de la presente auditoria.

Se observó en general el incumplimiento por parte de la ANLA como máxima autoridad en el licenciamiento ambiental en el área de su interés para el caso a los Proyectos de Minería de Carbón en la Zona Centro del Departamento del Cesar, en lo referente al control y seguimiento que debe ejercer sobre las Licencias (PMA) seleccionadas en la muestra, por la inobservancia reiterada de las normas vigentes, lo cual se encuentra soportado en los resultados en las visitas efectuadas por la CGR; al igual que las entidades involucradas Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar y el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS.

Dentro de las principales irregularidades evidenciadas podemos señalar:

Que la ANLA presenta debilidades en el seguimiento y control a las licencias y permisos otorgados a las empresas mineras de la zona de interés; a la fecha no las ha requerido ante los incumplimientos presentados, lo que impide que se implementen efectivas medidas ambientales tendientes a disminuir, controlar y compensar los impactos ambientales originados por la ejecución de los diferentes proyectos y programas y evitar así la degradación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Que Corpocesar en el ámbito de su competencia presenta debilidades en el seguimiento y control a los permisos otorgados a las empresas mineras ; a la fecha no las ha requerido cuando se presentan incumplimientos, lo que impide que se implementen oportunas y efectivas medidas ambientales tendientes a disminuir, controlar y compensar los impactos ambientales originados por la ejecución de los proyectos y programas mineros y evitar así la degradación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Igualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de competencia, en su oportunidad presentó debilidades en la evaluación, seguimiento y control a los permisos ambientales otorgados a las empresas mineras y que a la fecha presentan repercusiones en el desarrollo de las actividades adelantadas por las entidades como la ANLA y Corpocesar.

2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó cuarenta y siete (47) hallazgos administrativos, de los cuales treinta y seis (36) tienen presunta connotación disciplinaria; siete (7) presunta connotación penal; una solicitud de Indagación

Preliminar y una solicitud de Proceso Administrativo Sancionatorio. Los cuáles serán trasladados a las autoridades competentes.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá 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 que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C, 14 JUN 2018

DIEGO ALVARADO ORTIZ
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Aprobó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo – DVF-CDMA
Revisó: Eduardo Tapias Martínez – Supervisor
Elaboró: Luis Alfonso Burbano líder -Equipo de Auditoría.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar el cumplimiento de la Sentencia T-154 de 2013 relacionada con el fallo de la Acción de tutela instaurada por un ciudadano contra la Sociedad Drummond Ltda., aduciendo vulneración de los derechos a la vida, a la salud, a la intimidad, al ambiente sano y de los niños.

HALLAZGO N°01 – D1. CALIDAD DE AIRE – MINERÍA A GRAN ESCALA - Presunta incidencia disciplinaria

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

SENTENCIA T-154 DE 2013 DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

Tercero. ORDENAR al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien al respecto haga sus veces, que en el ámbito de sus funciones analice a cabalidad y haga cumplir apropiadamente la preceptiva constitucional colombiana y, en lo que corresponda, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de otros organismos internacionales relacionados en el presente fallo, particularmente frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera a gran escala, implantando y haciendo ejecutar las medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los referidos efectos. Subrayado fuera de texto

En particular, dicho Ministro o quien al respecto obre por él, hará implantar y funcionar eficientemente, en un lapso no superior a tres (3) meses contados desde la notificación de esta sentencia, con subsiguiente control constante y cabal, la amortiguación del ruido y la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y trasporte del mineral, supervisando el pleno cumplimiento de lo que a continuación se determina y previendo, imponiendo o haciendo imponer, por el conducto correspondiente, las sanciones a que haya lugar. Subrayado fuera de texto

DECRETO 3573 DE 2011

Artículo 3. Funciones de la ANLA:
Otorgar o negar las Licencias, permisos y tramites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos
Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

DECRETO 2041 DE 2014

Artículo 40. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, (...).

RESOLUCIONES ANLA

Implementación de una red interna de seguimiento y Monitoreo de las emisiones de material particulado en los proyectos mineros

a) Resolución No.834 del 24 de julio de 2014 (CNRIII Mina El Hatillo)
b) Resolución No. 1106 del 25 de septiembre de 2014 (CNRI Mina la Francia)
c) Resolución No. 687 del 27 de junio de 2014 (Drummond Mina La Loma Pribbenow)
d) Resolución No. 688 del 27 de junio de 2014 (Prodeco Mina Calenturitas)
e) Resolución No. 689 del 27 de junio de 2014 (Prodeco Mina Op La Jagua)
f) Resolución No. 690 del 27 de junio de 2014 (Drummond Mina Descanso Norte)
g) Resolución No. 75 del 14 de julio de 2014 (Norcarbón Mina Cerrolargo).

CONDICIÓN

A abril de 2018, la ANLA no posee información del nivel de emisiones de material particulado generado de forma individual por cada uno de los proyectos mineros referentes a los expedientes objeto de la muestra (LAM1203, LAM3030, LAM3031, LAM2622 y LAM0027) en la Zona Centro del Cesar, ni posee información de las concentraciones de contaminantes generados por los proyectos mineros sobre las estaciones de monitoreo de calidad de aire del SEVCA_ZCC, como tampoco posee información detallada y necesaria para la toma de decisiones respecto de las inmisiones que afectan a las poblaciones en el área de influencia de dichos proyectos mineros.

La CGR observa, que la ANLA en lo relacionado con el cumplimiento normativo de calidad de aire no posee análisis estadísticos o estudios puntuales que permita determinar el grado de eficiencia de las medidas impuestas en los Planes de Manejo Ambiental, así como de los fallos judiciales en los que se requiere reducir los niveles de contaminación del aire, los cuales buscan prevenir o asegurar la calidad de vida y el derecho a gozar de un ambiente sano de la población, así como la defensa de riqueza natural de la nación.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria

CAUSA

Las deficiencias y debilidades en el ejercicio de funciones misionales y constitucionales a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, las cuales guardan relación directa con el cumplimiento normativo de la legislación ambiental Colombiana; así mismo, se denota la falta de análisis estadísticos y la toma de decisiones encaminadas a reducir efectivamente los niveles de contaminación producto de la minería de carbón a gran escala que se ejecuta en la zona centro del Departamento del Cesar.

EFECTO

Impacta el derecho a un ambiente sano y en consecuencia, obra en detrimento la calidad de vida de los pobladores localizados en la zona de influencia de los proyectos mineros, implicando riesgos directos sobre la salud pública y la calidad de vida de los ciudadanos, así como impactos sobre los recursos naturales y del ambiente.

RESPUESTA ENTIDAD

"No comparte esta Autoridad Nacional los argumentos planteados por la CGR en la Observación N° 50-D (...)".
(...)

"Que la afirmación de la CGR en su Informe no solo carece de sustento técnico que la respalde, sino también se evidencia que se desconocen las obligaciones establecidas en el Plan de Manejo Ambiental, instrumento de control ambiental con el que cuentan los proyectos LAM0027, LAM1862, LAM2622, LAM3199, LAM3271, LAM1203, LAM3830 y LAM3831.

Referente a lo anterior, es importante señalar que los Programas de seguimiento y monitoreo para la calidad del aire ambiente contenidos en los Planes de Manejo Ambiental y/o Licencias Ambientales de responsabilidad de los proyectos de la Zona Minera del Cesar, dicta la obligación de realizar anualmente estudios de Modelamiento de dispersión de la calidad del aire, a partir del inventario de emisiones de material particulado de la operación minera de cada proyecto. (...) Asimismo, tal como puede ser verificado en los actos administrativos que hacen parte de cada proyecto minero del Cesar y/o en los Informes de Modelación de dispersión atmosférica presentados por las empresas a esta Autoridad, estos estudios tienen en cuenta los escenarios de explotación de material real (año de producción de carbón, estériles y suelos inmediatamente anterior) como la proyección de explotación de material (valores de producción de carbón, estériles y suelos futuros) por los cambios en la secuencia minera, con el objetivo de determinar los aportes o presión sobre el recurso aire mediante la cuantificación de las emisiones atmosféricas generadas por las fuentes de emisión de cada mina, como los niveles de inmisión (resultados del modelo de dispersión de calidad del aire) que se calculan en los asentamientos poblados ubicados en el área de influencia de cada uno de los proyectos.

En concordancia con lo anterior, es preciso resaltar que el propósito de la modelación de dispersión y propagación de contaminantes atmosféricos (estudios puntuales de análisis estadísticos) que realizan todos los proyectos de la zona minera del Cesar, LAM0027, LAM1862, LAM2622, LAM3199, LAM3271, LAM1203, LAM3830 y LAM3831, es diagnosticar (eventos ocurridos) y pronosticar (un escenario futuro) las concentraciones resultantes de las emisiones que genera las fuentes de explotación minera, bajo las condiciones meteorológicas propias de la zona de estudio, y que la metodología con la cual se realizan estos estudios permite calcular tanto las emisiones como inmisiones, de manera que esta Autoridad Nacional pueda verificar el cumplimiento de los estándares de calidad de aire establecidos en la normativa colombiana (Resolución 610 de 2010 y modificada mediante Resolución 2254 de 2017del MADS) en los receptores sensibles localizados en la zona minera del Cesar, así como el cumplimiento de las medidas de control de material particulado establecidas en los Planes de Manejo Ambiental.

(...)

Por lo anterior expuesto, esta Autoridad Nacional desvirtúa lo afirmado por la CGR en su Informe, ya que como se mencionó, esta Entidad conoce las emisiones de material particulado que genera individualmente cada proyecto durante cada año de operación, así como los niveles de inmisión que aporta cada proyecto a los centros poblados en su área de influencia, a través de estudios puntuales basados en el análisis matemáticos y estadísticos como lo son los modelos de dispersión y propagación de contaminantes atmosféricos (...)".

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Como parte del presente análisis, es importante esgrimir la respuesta de la ANLA ante uno de los requerimientos de este Ente de Control; en la solicitud realizada en el transcurso de la presente auditoría, se requirieron los datos y análisis (anual) del monitoreo de calidad de aire en la zona Minera del Centro del Cesar- ZMCC reportados o en custodia de las empresas mineras. En oficio con radicado ANLA 2018046398-2-000, la Autoridad en el primer parrado aduce lo siguiente:

"La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, considera preciso aclarar que tal como dicta los actos administrativos en mención del punto 2, el diseño e implementación de una red de monitoreo automática interna de las emisiones generadas en las minas ubicadas en la zona Minera del departamento del Cesar, que mida por lo menos PM10, en lugares cercanos a fuentes representativas de emisión de los proyectos y en dirección hacia los centros poblados o receptores sensibles localizados en el área de influencia de los mismos, tiene como objetivo identificación de concentraciones por encima de los niveles de alertas que establezcan los proyectos, a fin de implementar medidas de control oportunas e inmediatas y/o cambios en la dinámica de la actividad minera, que garanticen de esta manera el cumplimiento de los niveles de inmisión establecidos por la norma de calidad del aire alrededor de los proyectos, centros poblados que se encuentran monitoreados dentro del Sistema Especial de Vigilancia de Calidad del Aire de la Zona Carbonífera del Departamento del Cesar – SEVCA_ZCC, operado por la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR.

Posteriormente, la ANLA realiza otras consideraciones técnicas de las redes de monitoreo interno, del SEVCA_ZCC y del área-fuente de contaminación; en conclusión, la ANLA no allega lo soportes y análisis solicitados, lo que impidió a este Ente de Control verificar la eficiencia de las medidas impuestas en los Planes de Manejo Ambiental y el cumplimento de la Sentencia T-154 de 2013 de la HCC.

Ahora bien, respecto a la respuesta de la ANLA a la observación, la misma aduce que a partir de los modelos de dispersión de la calidad del aire presentados por las empresas mineras, se determina entre otros, la presión sobre el recurso de cada mina y los niveles de emisión en las poblaciones vecinas a cada uno de los proyectos mineros. La Autoridad informa que la modelación realizada por las empresas, les permite verificar el cumplimiento de los estándares de calidad de aire establecidos en la normativa Colombiana.

Respecto a lo expuesto anteriormente, La ANLA no evidencia los soportes de los datos de emisiones de cada uno de los proyectos mineros, el aporte individual y sinérgico los proyectos sobre las poblaciones y el capital natural (inmisiones). Lo anterior, no contribuye al cumplimiento del objetivo 2. Identificar las principales fuentes de emisión de los contaminantes que afectan la salud humana y el bienestar de la población de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire del MAVDT y el artículo 40 del Decreto 2041 de 2014 en cuanto a la verificación de la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas.

Finalmente, para el Órgano de Control Fiscal no son claros los soportes técnicos y ambientales con los cuales se soportan las medidas de la ANLA en el tema de calidad de aire, ni su resultado final en cuanto a efectividad; lo anterior, dado lo genérico de los estudios, la de caracterización de contaminantes y la identificación de la procedencia de los datos reportados por las estaciones de monitoreo de calidad de aire.

Después de las consideraciones anteriores, este Ente de Control confirma el Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO N°02 –D2. CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL TERCERO Y SEXTO SENTENCIA T-154 DE 2013 DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL- Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

SENTENCIA T-154 DE 2013 DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

Tercero. ORDENAR al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien al respecto haga sus veces, que en el ámbito de sus funciones analice a cabalidad y haga cumplir apropiadamente la preceptiva constitucional colombiana y, en lo que corresponda, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de otros organismos internacionales relacionados en el presente fallo, particularmente frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera a gran escala, implantando y haciendo ejecutar las medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los referidos efectos. Subrayado fuera de texto

En particular, dicho Ministro o quien al respecto obre por él, hará implantar y funcionar eficientemente, en un lapso no superior a tres (3) meses contados desde la notificación de esta sentencia, con subsiguiente control constante y cabal, la amortiguación del ruido y la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y trasporte del mineral, supervisando el pleno cumplimiento de lo que a continuación se determina y previendo, imponiendo o haciendo imponer, por el conducto correspondiente, las sanciones a que haya lugar.

"Quinto.- ORDENAR a Drummond Ltd., por conducto del representante legal de su sucursal en Colombia o quien haga sus veces, que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, ejecute la instalación de maquinaria de última generación técnica, al igual que amortiguadores, lavadores, cubiertas y recuperadores de carbón y sus partículas, para contrarrestar el ruido y la dispersión".

Sexto. Con los mismos fines y dentro de igual término y conducto, **ORDENAR** a Drummond Ltd. que incluya en su plan de manejo ambiental, en derredor de las zonas de explotación, almacenamiento y trasporte de carbón, la plantación de barreras vivas que coadyuven a erradicar el daño generado por la explotación carbonífera". **Subrayado fuera de texto.**

DECRETO 3573 DE 2011

Artículo 3. Funciones de la ANLA:

- *Otorgar o negar las Licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos*
- *Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*

RESOLUCIÓN NO. 295 DEL 20 DE FEBRERO DE 2007 -MAVDT

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, asume temporalmente el conocimiento, actual y posterior, de los asuntos asignados a la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, relacionados con las licencias ambientales, los planes de manejo ambiental, los permisos, las concesiones y demás autorizaciones ambientales de los proyectos carboníferos que se encuentran en el centro del Departamento de Cesar (...)

RESOLUCIÓN 1288 DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2013 –ANLA

"Por la cual se imponen medidas adicionales; (...) efectúa un análisis de la propuesta presentada por la Empresa Drummond Ltd., y de las acciones y medidas de manejo para el control de las emisiones atmosféricas, desarrolladas por la Empresa Drummond Ltd., en el proyecto La Loma Pribbenow"[1].

ARTÍCULO PRIMERO: Establecer como medida adicional de manejo dentro del Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución NO. 0017 de 5 de enero de 2007, (...), en cumplimiento de la Sentencia T-154 de 2013, consistente en el establecimiento de una barrera viva de 45.8 Ha, con una especie de rápido crecimiento como el Eucalipto, que permita incluir las áreas que no cuentan con una cobertura arbórea en el perímetro de los botaderos WI y W2.

ARTÍCULO SEGUNDO: (...), deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

1- Presentar en el término de un (1) mes calendario, contado a partir de la fecha de ejecutoria del presente acto administrativo, un cronograma de ejecución de las barreras vivas propuestas.
2- Presentar en el término de un (1) mes calendario, contado a partir de la fecha de ejecutoria del presente acto administrativo, informe sobre el estado de avance de la ejecución de la plantación.
3- Presentar cada seis (6) meses, informe de avance y estado de las plantaciones, garantizando el replante y mantenimiento durante tres años.

RESOLUCIÓN 687 DEL 27 DE JUNIO DE 2014

CONDICIÓN

La ANLA, a la fecha de imposición de medidas adicionales no construyó una línea base del nivel de emisiones de material particulado generado por el proyecto La Loma, el cual le permitiría comparar y/o establecer la efectividad de las medidas implementadas en el proyecto minero para la "(...) *la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y trasporte del mineral (...)*", de acuerdo con lo establecido en la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional. Aunado a lo anterior, La ANLA no posee información de las concentraciones de contaminantes generados por el proyecto minero en las estaciones dispuestas en el área de influencia del proyecto.

Dadas estas condiciones, y la falta de análisis estadísticos o estudios puntuales por parte de la ANLA que permita determinar el grado de eficiencia de las medidas impuestas en el Plan de Manejo Ambiental y el consecuente cumplimiento del numeral TERCERO de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional, este ente de control considera que no se ha dado cumplimiento a cabalidad del Numeral TERCERO de la Sentencia en cuestión, obrando en contra de los derechos tutelados por la Corte Constitucional.

El numeral sexto de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional ordena la plantación de barreras vivas "*en derredor de las zonas de explotación, almacenamiento y trasporte de carbón*", *según lo observado en campo* y de acuerdo con la Resolución 1288 del 18 de diciembre de 2013 y el concepto técnico No. 143 del 13 de

[1] Concepto técnico No. 8560 - mayo 22 de 2014 - ANLA

enero de 2015, las barreras vivas se plantaron en zonas diferentes a las exigidas en el numeral SEXTO.

Lo anterior concuerda con el Informe de auditoria - CGR-CDMA- No. 010 junio de 2017 que determinó que se había dado cumplimiento parcial a lo ordenado en Sentencia T-154 de 2013, dado que *"No se evidenció la plantación de barreras vivas de las zonas de trasporte de carbón"*. Se observó en la visita de campo de la CGR y ANLA (abril de 2018); que existen áreas como la zona de cargue, zona de explotación y transporte sin barreras vivas que coadyuven al control del material particulado que se generado por el proyecto minero en sus diferentes fases.

Cabe agregar, que el proyecto minero se encuentra en proceso de ampliación al sur del área, lo que lo que hace más relevante un análisis técnico relacionado con la barreras vivas que requiere el proyecto a futuro, en concordancia con lo dispuesto en el artículo SEXTO de las Sentencia.

En la visita de campo se realizó recorrido por la instalación de la Mina La Loma expediente LAM0027, con el fin de observar las medidas implementadas en cumplimiento del Numeral QUINTO de la Sentencia T-154 de 2013, en el siguiente cuadro se describen las medidas implementadas:

Cuadro 1. Maquinaria y medidas implementadas en el proyecto La Loma

SITIO	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	IMAGEN
Vías internas	*Cambio de la rodadura.* *Humectación con agua y emulsión.*	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 09:09 am*
Cargue de estéril	*Dust Boss y monitores - la función de estos sistemas consiste en humectar el material estéril a cargar en los camiones para disponerlos en los botaderos – el carbón no es humectado para conservar su calidad y evitar procesos de autocombustión.*	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 09:18 am*

SITIO	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	IMAGEN
		 Fuente: CGR- 22/03/2018- 09:12 am
Cargue de carbón	Sistema de bandas trasportadoras de carbón cubiertas y sistemas de humectación, compactación y perfilado del carbón en los vagones instalado en la tolva para el cargue del tren.	 Fuente: CGR- 11/04/2018- 11:37am  Fuente: CGR- 11/04/2018- 11:39am
Patio de a copio	Torres generadoras de cortinas de niebla – instaladas en el patio de acopio de carbón, en dirección del viento para evitar el transporte de partículas de carbón	 Fuente: CGR- 22/03/2018- 10:28 am

Lo informado por la ANLA referido mediante oficio radicado No. 4120-E1-2388 del 22 de enero de 2014, la empresa Drummond LTDA *"(...) remite a la ANLA un documento expedido por la Firma SGS, donde, certifica que la Empresa, ha venido implementando equipos y sistemas de control de última tecnología a nivel mundial, para la prevención, el*

control y la mitigación de las posibles emisiones generadas por los diferentes procesos y actividades relacionadas con la extracción de carbón".

Una vez revisado el oficio mencionado, se observa que, la declaración de conformidad con el logo de SGS, no da cuenta de las características de los equipos y maquinaria, fecha de instalación, cantidad, función, eficiencia en la prevención, control y mitigación de emisiones generadas en las actividades de explotación, cargue y transporte de carbón y material estéril del proyecto, los estándares aplicados para el mantenimiento y validación; en conclusión, no puede considerarse como una certificación de cumplimiento de la Sentencia T-154 de 2013. Adicionalmente, dicha declaración no hace referencia a las obligaciones impuestas por la Sentencia mencionada.

Precisando el alcance del numeral QUINTO, el mismo propende por la reducción de la emanación del material particulado contrarrestando el ruido y la dispersión en el proyecto minero. En ese orden de ideas, la CGR considera necesario conocer el comportamiento de los contaminantes en el periodo aplicación de las medidas de control descritas.

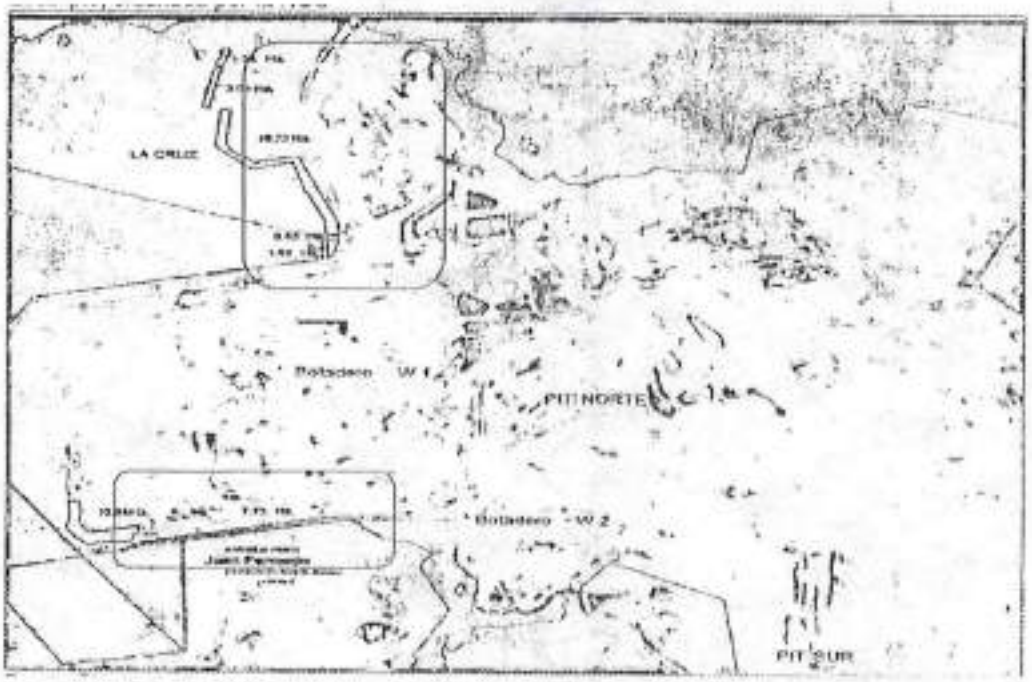
A su vez, la ANLA relaciona el oficio de notificación[1] del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar Sala Civil — Familia — Laboral en el cual decide *"(...) "Abstenerse de iniciare incidente de desacato promovido por la Contraloría General de la Republica, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y la Sociedad Drummond Ltd. (...)"*. Finalmente, el Ato Tribunal considera que *"(...) las incidentadas, han venido dando cumplimiento a la orden impartida por el máximo tribunal constitucional (...)"*. **Subrayado fuera de texto.**

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el Artículo OCTAVO de la sentencia emitida por la Corte Constitucional, dispuso que la CGR *"(...) en el ámbito de sus respectivas funciones, hagan cumplir lo ordenado en esta providencia y, si lo encuentran atinente, inicien las investigaciones disciplinarias y fiscales a que hubiere lugar, por las medidas y obras que han debido y deban realizarse y no hubieren sido ejecutadas apropiada y oportunamente en defensa del ambiente y de la salud (...)"*; por lo tanto, y debido al continuo avance y crecimiento de las zonas de explotación minera de carbón y otorgamiento de nuevos títulos mineros en la Zona Centro del Cesar -ZCC, la CGR está en la obligación de verificar el cumplimiento de las menciona sentencia.

Respeto al numeral SEXTO de la Sentencia T-154 de 2013, mediante la Resolución 1288 del 18 de diciembre de 2013, la ANLA impone como medida adicional el *"(...) establecimiento de una barrera viva de 45.8 Ha, con una especie de rápido crecimiento como el Eucalipto, que permita incluir las áreas que no cuentan con una cobertura arbórea en el perímetro de los botaderos W1 y W2"*.

[1] Radicado 4120-EI-36370 del 17 de julio de 2014

La siguiente imagen tomada del concepto técnico No. 143 del 13 de enero de 2015 (ANLA), se observa las zonas resultado de las obligaciones impuestas mediante Resolución 1288: sector LA CRUZ – 25.09 Ha y Botadero W1 – 20.71 Ha.



Cuadro 2. Barreras vivas proyecto La Loma

Eucaliptos en el sector la Cruz	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 12:17 m*
Zona de cargue y lavado de carbón – no se observan barreras vivas	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 10:29 am*

Área de exploración – no se observan barreras vivas	
	Fuente: CGR- 22/03/2018- 08:51 am

Cabe agregar, lo expresado por la Defensoría del Pueblo frente al Numeral QUINTO de la Sentencia T-154 de 2013, en respuesta los requerimientos realizados en la presente auditoría, a saber:

"No obstante las manifestaciones hechas por el señor Morales y sus acompañantes, la Defensoría del Pueblo considera que la empresa Drummond ha venido cumpliendo con esta obligación.

Sin embargo, queda pendiente valorar técnicamente los posibles impactos que la explotación minera, en etapas anteriores, haya podido causar sobre los suelos, las plantas y la productividad de la finca Los Cerros al igual que sobre la salud de las personas que vivieron allí, como es el caso del señor Morales y su familia".

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

CAUSA

Las deficiencias y debilidades en el ejercicio de sus funciones misionales y constitucionales a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, las cuales guardan relación directa con el cumplimiento normativo de la legislación ambiental Colombiana; así mismo, se denota la falta de análisis estadísticos y en la toma de decisiones encaminadas a reducir efectivamente los niveles de contaminación generados por el proyecto minero la Loma en la zona centro del Departamento del Cesar, tal como lo ordeno el numeral Tercero Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional.

De otra parte, para el Órgano de Control Fiscal no son claros los soportes técnicos y ambientales sobre los cuales se asevera el cumplimiento de las medidas impuestas en el plan de manejo ambiental del proyecto La Loma (expediente LAM0027), relacionados con la calidad de aire, ni la efectividad de las medidas; lo anterior, dado lo genérico de los estudios, la de caracterización de contaminantes y la identificación de la procedencia de los datos reportados por las estaciones de monitoreo de calidad de aire.

EFECTO

El incumplimiento del numeral tercero y sexto de la Sentencia T-154 de 2013 por parte de la ANLA, obra en contra de los derechos amparados por la Sentencia, que a su buen haber, tuvo la Corte Constitucional tutelar, así como el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano, de la calidad de vida de los pobladores localizados en la zona de influencia de los proyectos mineros, lo cual implica riesgos directos sobre la salud pública y la calidad de vida de los ciudadanos, así como riesgos a los recursos naturales y del ambiente.

RESPUESTA ENTIDAD

"(...)
En el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante el acto administrativo en mención del proyecto LAM0027, se dicta la obligación de realizar anualmente estudios de Modelamiento de dispersión de la calidad del aire. (Programa y proyecto: Control de la contaminación atmosférica). Asimismo, tal como lo señala esta Autoridad Nacional en la Observación 50-D del Informe de la CGR, los estudios de modelación de dispersión y propagación de contaminantes atmosféricos de material particulado son analizados por los profesionales técnicos de esta Entidad y su seguimiento se puede verificar en los conceptos técnicos de seguimiento ambiental y actos administrativos correspondiente al proyecto Pribbenow, cumpliéndose con la labor de seguimiento como autoridad ambiental.

En tal sentido, la Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales conoce el total emitido de material particulado que genera el proyecto La Loma (cuantificación realizada siguiendo la metodología de Factores de Emisión establecidos en el documento AP-42 Compilation of Air Emission Factors de la US-EPA, United States Environmental Protection Agency), mediante la información que se presenta año a año en los estudios de modelamiento atmosférico que son estudios puntuales de análisis matemático estadístico. Adicionalmente es de conocimiento de esta Entidad, el aporte en concentración de partículas al aire como consecuencia de la explotación minera hacia los centros poblados, a través de los resultados del modelo de dispersión atmosférica, los cuales son comparados con las concentraciones reales y/o niveles de inmisión reportados por las estaciones de calidad del aire localizadas en receptores poblacionales de interés que conforman el Sistema Especial de Vigilancia de la Calidad del Aire de la Zona Centro del Cesar – SEVCA_ZCC operado por CORPOCESAR, red de monitoreo acreditada ante el IDEAM mediante la Resolución 2766 de 2015.

Tal como se señala en la Observación 50-D, la metodología con la cual se realizan los modelos de dispersión atmosférica del proyecto La Loma, permite calcular tanto las emisiones como inmisiones, de manera que esta Autoridad Nacional pueda verificar el cumplimiento de los estándares de calidad de aire establecidos en la normativa colombiana (Resolución 610 de 2010 y modificada mediante Resolución 2254 de 2017 del MADS) en los receptores sensibles localizados en el área de influencia del proyecto a través de lo reportado por los equipos de medición que conforma el SEVCA que opera la Corporación Autónoma Regional del Cesar, y de esta manera determinar el cumplimiento de las medidas de control de material particulado establecidas en su Planes de Manejo Ambiental.
(...)"

Posteriormente, la ANLA hace una descripción de las Medidas Implementadas por la Empresa Drummond en la mina Pribbenow y una compilación de los seguimientos y actos administrativos relacionados con la Sentencia T-154 de 2013.

Finalmente, expone lo siguiente:

"Por lo anterior, se evidencia que el actuar de la ANLA se encuentra amparado por la normativa legal vigente, en tal consecuencia, y teniendo que esta entidad cumple con las normas legales y con lo ordenado en la sentencia T-154 de 2013, conforme a sus competencias, solicitamos a la Contraloría General de la República retirar todas las presentes observaciones informe definitivo".

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Antes de analizar la presente respuesta, es importante hacer un resumen de las actuaciones de este Órgano de control, en cumplimiento del numeral octavo de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional.

a) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, CGR-CDMA- informe No. 010 Junio de 2017, dando como resultados entre otros los siguientes hallazgos relacionados con la Sentencia T-154 DE 2013:

"Hallazgo 45 CUMPLIMIENTO ACCIONES CONSTITUCIONALES

SENTENCIA T - 154 / 2013.

Se ha dado cumplimiento parcial debido a:

(...)

- *No se evidenció la instalación de maquinaria de última generación técnica, al igual que amortiguadores, lavadores, cubiertas y recuperadores de carbón y sus particulas, para contrarrestar el ruido y la dispersión. Se solicitó información adicional que fue remitida ayer miércoles 10 de mayo/2017, por lo cual esta observación está supeditada a la verificación, revisión y análisis de esta.*

- *No se evidenció la plantación de barreras vivas en derredor de las zonas de trasporte de carbón. Se verificaron barreras vivas en las zonas aledañas a las zonas de explotación y botaderos, sin embargo estas corresponden a Eucaliptos, especie seleccionada por su rápido crecimiento, pero que genera problemas de acidificación y aridez a los suelos".*

b) Actuación especial N° 99 de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-154 2013 de la Honorable Corte Constitucional, dando como resultados entre otros los siguientes hallazgos relacionados con la Sentencia T-154 DE 2013:

- *Hallazgo No 1. Incumplimiento de la orden tres de la Sentencia de la Corte Constitucional T-154 del 2013 — incumplimiento de la Preceptiva Constitucional. (D) y Función de Advertencia.*

- *Hallazgo No 2. Incumplimiento de la orden tres de la Sentencia de la orden Constitucional de la Sentencia T-154 del 2013 — incumplimiento guias de la OMS y de otros organismos internacionales. (D) y Función de Advertencia.*

(...)

- *Hallazgo No 4. Vulneración de los derechos a la vida y a la salud de los accionantes y demás pobladores, por agravamiento de los indicadores que evalúan los determinantes de la salud en la Zona Carbonífera del Cesar. Presunta Incidencia Disciplinaria y Función de Advertencia.*

Ahora bien, a continuación se realiza el análisis de la respuesta de la ANLA a las observaciones (OBS 51 y 52) relacionadas con el cumplimiento de los numerales Tercero y Sexto Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional.

1. Cumplimiento del numeral TERCERO de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional.

La ANLA, asegura conocer a través de los modelos de dispersión y propagación de contaminantes atmosféricos de material particulado presentados por la empresa Drummond Ltd, el aporte de contaminantes en los centros poblados, asimismo, afirma que el modelo le permite verificar el cumplimiento de los estándares de calidad de aire establecidos en la normativa colombiana y cumple con lo ordenado en la sentencia T-154 de 2013; sin embargo, no presenta los soportes de la efectividad a través del tiempo de las medidas implementadas en el marco de la Sentencia T-154 DE 2013, no establece si cumple a cabalidad con el numeral TERCERO en cuanto a la "(...) *la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y trasporte del mineral (...)*". Es importante aclarar que los modelos de dispersión se realizan sobre el material particulado, sin discriminar el origen (carbón o material estéril).

Por su parte, el Concepto Técnico No. 06593 del 18 de diciembre de 2017, muestra los resultados del modelo de dispersión de contaminantes, contenido en la Medida 9 (ICA 2016) del programa del PMA (resolución 384 de 2016), a saber:

- La Tabla 4. Resultados de concentración del Modelo vs Calidad del aire para PM10. muestra la concentración obtenida en 15 receptores del SEVCA_ZCC en µg/m³ y el porcentaje respecto a la concentración promedio reportada de PM10 por el SEVCA_ZCC.
- En otro párrafo, se establece lo siguiente:

"Tal como lo establece la isopleta de dispersión de PM10 anual, las concentraciones más altas obtenidas a través de la modelación quedan al interior de la mina La Loma en donde se presentan concentraciones máximas de 50 µg/m3 en los frentes de explotación y retrollenado. de igual manera se establece el mayor aporte en el receptor Boquerón con 16 µg/m3 en el 2016 y 17 µg/m3 para el año 2017, sin tener en cuenta la concentración de fondo de la zona, resultados en cumplimiento de los niveles permisibles de PM10 establecidos en la Resolución 610 de 2010". **Subrayado fuera de texto**

En conclusión, se observa que la ANLA no evidencia los soportes de los datos de emisiones e inmisiones del proyecto minero La Loma sobre las poblaciones vecinas del proyecto. Adicionalmente, si se observa los resultados de la tabla 4. Obtenidos de los modelos de dispersión realizados por la empresa Drummond Ltd, se reporta para el año 2016 y 2017 contaminantes sobre las poblaciones.

2. Cumplimiento del numeral sexto de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional.

En cuanto a la observación relacionada con el cumplimiento del numeral sexto de la Sentencia T-154 DE 2013, la ANLA no hizo referencia explícita. Ante la situación planteada, se realizó la revisión la descripción de las Medidas Implementadas por la Empresa Drummond en la mina Pribbenow y una compilación de los seguimientos y actos administrativos relacionados con la Sentencia T-154 de 2013 descritas por la Autoridad. Sin embargo, no se encontraron argumentos que objeten lo expuesto en la observación.

De los anteriores plantearmientos se deduce que, la ANLA no ha dado cumplimiento a cabalidad de lo ordenado en los numerales tercero y sexto de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional; por lo tanto se confirma el Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

HALLAZGO N°03 – D3. CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL TERCERO Y CUARTO SENTENCIA T-154 DE 2013 DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL - Presunta connotación disciplinaria - MADS

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. **Subrayado fuera de texto**

LEY 99 DE 1993

Artículo 5º.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. (...)
2. Regular las condiciones 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; (...)
4. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA); (...)
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;

SENTENCIA T-154 DE 2013 DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

"Tercero. ORDENAR al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien al respecto haga sus veces, que en el ámbito de sus funciones analice a cabalidad y haga cumplir apropiadamente la preceptiva constitucional colombiana y, en lo que corresponda, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de otros organismos internacionales relacionados en el presente fallo, particularmente frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera a gran escala, implantando y haciendo ejecutar las medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los referidos efectos. (...)". **Subrayado fuera de texto**

Cuarto. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por conducto del respectivo Ministro o de quien al respecto haga sus veces, que con base en las guías recomendadas por la OMS y lo dispuesto por los demás organismos internacionales concernientes, promueva un plan de acción con actividades coordinadas de todas las instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental, con el objetivo de erigir una política nacional integral para optimizar y hacer cumplir prioritariamente la prevención y el control contra la contaminación del aire y del agua causada por la explotación y transporte de carbón". **Subrayado fuera de texto**

GUÍAS DE CALIDAD DEL AIRE DE LA OMS RELATIVAS AL MATERIAL PARTICULADO, EL OZONO, EL DIÓXIDO DE NITRÓGENO Y EL DIÓXIDO DE AZUFRE
Material particulado
Guías

MP2,5: 10 µg/m3, media anual
25 µg/m3, media de 24 horas
MP10: 20 µg/m3, media anual
50 µg/m3, media de 24 horas

CONDICIÓN

A abril de 2018 la CGR, no evidencio por parte del MINAMBIENTE la incorporación de las fuentes a los efectos adversos a la salud, contra el ambiente, que genera la explotación carbonífera, de acuerdo al numeral TERCERO de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional. Cabe resaltar que los Informes de auditoría - CGR-CDMA- No. 010 junio de 2017 y CGR-CASGR ACES- No. 099 marzo de 2014 se habia manifestado en el mismo sentido.

En cuanto al numeral CUARTO de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional; este Ente de Control observa que, el MINAMBIENTE NO ha promulgado la *"(...) política nacional integral para optimizar y hacer cumplir prioritariamente la prevención y el control contra la contaminación del aire y del agua causada por la explotación y transporte de carbón"*.

Resulta oportuno manifestar, que respecto a los numerales TERCERO y CUARTO, este Ente de Control manifestó el incumplimiento de los mismos, mediante los informes de auditoría - CGR-CDMA- No. 010 junio de 2017 y CGR-CASGR ACES- No. 099 marzo de 2014. Por su parte, respecto al numeral CUARTO, la Defensoría del Pueblo en respuesta a los requerimientos realizados en el transcurso de la presente auditoría, manifiesta que *"Es claro que a mediados del año 2017, la definición e implementación de esta política estaba en mora y que el Ministerio no había cumplido con la orden impartida por la Corte Constitucional (...)"*

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

Deficiencias en el ejercicio de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecidas en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en especial el numeral 1° que pone en cabeza de este ministerio la formulación de la política nacional en relación con el medio ambiente y recursos naturales y del numeral 4° que lo faculta para dirigir y coordinar el Sistema Nacional Ambiental. –SINA.

EFECTO

El incumplimiento de los numerales TERCERO y CUARTO de la Sentencia T-154 de 2013 por parte del MINAMBIENTE, obra en contra de los derechos amparados por la Sentencia, que a su buen haber, tuvo la Corte Constitucional tutelar, así como el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano, de la calidad de vida de los pobladores localizados en la zona de influencia de los proyectos mineros, lo cual implica riesgos directos sobre la salud pública y la calidad de vida de los ciudadanos, así como riesgos a los recursos naturales y del ambiente.

RESPUESTA ENTIDAD

A 30 de mayo de 2018, el MADS no allegó respuesta a la observación realizada por este Órgano de Control; por lo tanto se confirma el Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

A pesar de no contar con la respuesta del MADS, se presenta a continuación un resumen de las actuaciones de este Órgano de control, en cumplimiento del numeral Octavo de la Sentencia T-154 DE 2013 de la Honorable Corte Constitucional.

a) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, CGR-CDMA- informe No. 010 Junio de 2017, dando como resultados entre otros los siguientes hallazgos relacionados con la Sentencia T-154 DE 2013:

"Hallazgo 45 CUMPLIMIENTO ACCIONES CONSTITUCIONALES

SENTENCIA T - 154 / 2013.

Se ha dado cumplimiento parcial debido a:

- *NO se constató la incorporación de las recomendaciones de la OMS frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera.*

- *No se ha realizado la promulgación de una política nacional integral para optimizar y hacer cumplir prioritariamente la prevención y el control contra la contaminación del aire y del agua causada por la explotación y transporte de carbón. Se ha desarrollado un documento que ha estado en revisión para comentarios pero que cuatro años después de la Sentencia T-154 no se ha generado y aprobado de forma definitiva.*

(...)"

b) Actuación especial N° 99 de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-154 2013 de la Honorable Corte Constitucional, dando como resultados entre otros los siguientes hallazgos relacionados con la Sentencia T-154 DE 2013:

"(...)

- *Hallazgo No 3. Incumplimiento de la orden Cuatro de la Sentencia de la Corte Constitucional T-154 del 2013 — incumplimiento de articulación y eficiencia del SINA. (D) y Función de Advertencia.*
- *Hallazgo No 4. Vulneración de los derechos a la vida y a la salud de los accionantes y demás pobladores, por agravamiento de los indicadores que evalúan los determinantes de la salud en la Zona Carbonífera del Cesar. Presunta Incidencia Disciplinaria y Función de Advertencia".*

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo en respuesta al requerimiento de este Órgano de Control, frente al cumplimiento de la Sentencia T-154 2013 de la Honorable Corte Constitucional, refiere respecto al numeral cuarto que:

"Es claro que a mediados del año 2017, la definición e implementación de esta política estaba en mora y que el Ministerio no había cumplido con la orden impartida por la Corte Constitucional, situación que afecta a las comunidades impactadas por esta actividad. Si bien se han venido haciendo ajustes al manejo de los impactos causados por las actividades mineras de carbón, la política debe ser el marco de acción tanto para las empresas como para las diferentes autoridades y organismos de control, que les permita mejorar y realizar una labor de monitoreo y control de los impactos de esta actividad".

HALLAZGO N°04 – D4. MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE. RED DE CORPOCESAR –Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. **Subrayado fuera de texto**

LEY 99 DE 1993

En el Artículo 31 en relación con las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales-CARS, establece:
7. Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;
9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

10. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

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.

22. Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; *(...)*"

RESOLUCIÓN NÚMERO 2154 DEL 02 DE NOVIEMBRE DE 2010 DEL MAVDT

"Por la cual se ajusta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado a través de la Resolución 650 de 2010 y se adoptan otras disposiciones"

5.6.1. OBJETIVOS

Los siguientes son los objetivos posibles de un SEVCA:

Este tipo de sistema de vigilancia podrá responder a los siguientes objetivos:

1. Determinar el cumplimiento de las normas de calidad del aire
2. Evaluar las estrategias de control de las autoridades ambientales
3. Observar las tendencias a mediano y largo plazo
4. Evaluar el riesgo para la salud humana
5. Determinar posibles riesgos para el medio ambiente
6. Activar los procedimientos de control en situaciones de emergencia
7. Estudiar fuentes de emisión e investigar quejas concretas
8. Validar los modelos de calidad del aire
9. Soportar investigaciones científicas.

E. Determinar posibles riesgos para el medio ambiente.

Su objetivo es establecer los impactos generados por los contaminantes atmosféricos en las especies forestales, animales o en áreas cultivadas o plantaciones de manera directa o indirecta. Los impactos se observan a diferentes escalas de acuerdo con la cercanía a la fuente de emisión. Normalmente se pueden determinar los daños a las plantas y árboles a nivel urbano con base en las concentraciones obtenidas en periodos de 24 horas. **Subrayado fuera de texto.**

I. Soportar investigaciones científicas

Se refiere a mediciones con objetivos definidos desde el punto de vista científico, puede incluir bases para estudios epidemiológicos, estudios de especiación, estudio de reacciones fotoquímicas, estudio de transporte de contaminantes a grandes distancias, entre otros.

5.6.3 DISEÑO ESPECÍFICO DE SEVCA

5.6.3.1. Objetivos de la ubicación de estaciones de un SEVCA: Las estaciones ubicadas para este tipo de SVCA deben responder a las siguientes características:

6. Estaciones para estudios de especiación y aplicación de modelos de receptor.

5.6.3.2. Número de estaciones

Medición de parámetros especiales

Dependiendo del tipo de fuentes se deberán realizar mediciones de contaminantes no convencionales como metales pesados, benceno, VOCs, u otros establecidos en la Resolución 601 de 2006 o la que la modifique, adicione o sustituya. Este tipo de mediciones se realizarán de acuerdo con los métodos específicos para cada sustancia publicados por el IDEAM, previa aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Se deberá realizar especiación o caracterización de filtros para el caso en que en una misma zona se encuentren distintos tipos de fuentes de emisión. Podrá existir la necesidad de determinar la relación entre PM10 y PM2.5 con miras a determinar el tipo de contaminantes y realizar consideraciones sobre el transporte, resuspensión y difusión de estos. **Subrayado fuera de texto**

6.4. CRITERIOS DE MICRO LOCALIZACIÓN DE LOS SITIOS DE VIGILANCIA

(...)

Exposición de los toma-muestras y sensores. Una adecuada ubicación de los toma muestras y de los sensores es fundamental para lograr mediciones representativas y significativas. Los sitios de vigilancia deberán estar suficientemente separados de fuentes locales de contaminación, como parqueaderos, vías sin pavimentar, calderas o de sumideros como por ejemplo vegetación densa. Los toma muestras deberán estar ubicados, de forma tal que se aseguraren mediciones representativas, por lo cual deben evitarse sitios demasiado cubiertos o que presenten estancamientos locales (por ejemplo un callejón de vientos formado entre edificios altos). Además los toma muestras y los caminos de medición deben estar ubicados de tal manera que no se alteren las concentraciones de contaminantes en la muestra. Subrayado fuera de texto.

6.4.2. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE MICRO LOCALIZACIÓN DE ESTACIONES

(...). En general deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los toma muestras no deben estar localizados cerca de las salidas de sistemas de aire acondicionado o ventilaciones de edificios.
- Se deben evitar también zonas de parqueo, depósitos de químicos o de combustibles.
- No se recomienda emplear generadores eléctricos para las estaciones.
- Se deben evitar sitios muy cercanos a acumulaciones o almacenamiento de residuos sólidos o líquidos.
- Los sitios de vigilancia de PST y PM10 deben estar alejados de carreteras sin pavimento, campos deportivos, lotes sin vegetación que los cubra o cualquier fuente emisora de material particulado que pueda alterar la medición.

6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento

Tabla 36. Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial

RESOLUCIÓN 2176 DE 2007 MAVDT

ARTÍCULO TERCERO.- METAS. Como máximo en un año a partir de la expedición de esta resolución, las concentraciones de material particulado deberán permitir la eliminación de la clasificación del área-fuente de contaminación moderada y reclasificar el área-fuente de contaminación media como área-fuente de contaminación moderada. Como máximo en dos años a partir de la expedición de esta resolución las concentraciones de material particulado deberán permitir la eliminación de la clasificación del área-fuente de contaminación reclasificada como moderada en el área de explotación minera de carbón del centro del Departamento del Cesar.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- RED DE MONITOREO DE CALIDAD DEL AIRE. CORPOCESAR deberá garantizar una red de monitoreo calidad del aire con operación confiable de tal forma que permita:

- Monitorear la calidad del aire en los asentamientos humanos ubicados dentro de las áreas-fuente de contaminación
- Determinar episodios de contaminación clasificados como de prevención, alerta o emergencia
- Proveer la información de soporte para el desarrollo y calibración de los modelos de dispersión de material particulado
- Mantener un registro histórico de la calidad del aire en las áreas-fuente de tal forma que permita observar tendencias a mediano y largo plazo.

Para esto, "(...) a partir de los seis meses CORPOCESAR deberá evaluar semestralmente la ubicación de las estaciones y la correcta operación de la red de monitoreo de calidad del aire. (...)". **Subrayado fuera de texto.**

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- MODELACIÓN REGIONAL DE DISPERSIÓN DE MATERIAL PARTICULADO. (...)

El modelo regional que simule la dispersión del material particulado debe permitir establecer el aporte de cada una de las empresas sobre los asentamientos humanos. **Subrayado fuera de texto**

RESOLUCIÓN 2254 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2017

"Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones"

Artículo 5. Diseño, re-diseño y operación de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire — SVCA. Todo SVCA fijo que opere en el territorio nacional deberá contar con un documento de diseño o rediseño y de operación de acuerdo con lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.

Artículo 6. Monitoreo de la calidad del aire realizado por las autoridades Ambientales Competentes. Para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, las autoridades ambientales competentes deberán cumplir con lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Aire.

Parágrafo 1. Con base en la información generada por los SVCA, las autoridades ambientales deberán elaborar o modificar los Programas de Reducción de la Contaminación del Aire.

RESOLUCIÓN 2766 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2015 EMITIDA POR EL IDEAM

"Por medio de la cual se otorga la acreditación del LABORATORIO DE CALIDAD DE AIRE DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL CESAR – CORPOCESAR, para producir información cualitativa física y química, para los estudios o análisis ambientales competentes e información de carácter oficial, relacionada con la calidad del medio ambiente y de los recursos naturales renovables"

ACTA DE VISITA DE CAMPO CGR-ANLA

Visita de campo realizada el día 10 de abril de 2018, en compañía de funcionarios de la ANLA, Corpocesar y Secretaría de Ambiente y Turismo del Municipio de la Jagua de Ibirico, con el objeto de visitar a las Estaciones de monitoreo calidad del aire Zona Minera del Cesar- ZMC

CONDICIÓN

Primero, el Sistema Especial de Vigilancia de la Zona Centro Del Cesar -SEVCA_ZCC, no cumple a cabalidad con el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire ajustado mediante la Resolución número 2154 del 02 de noviembre de 2010 del MAVDT, especialmente en lo relacionado con la Microlocalización de Estaciones y la correcta ubicación de los Sensores de Velocidad y Dirección del Viento. Asimismo, a la fecha Corpocesar no plantea para el sistema objetivos explícitos, de acuerdo con lo propuesto por el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, así como el diseño y ejecución de un programa con metas e indicadores para evaluar el SEVCA_ZCC, no se realiza mediciones de Ozono de NO y NO_2 que para este Ente de Control son importantes debido a las condiciones ambientales, sociales, industriales y vehiculares en las poblaciones y en los proyectos mineros. Finalmente, para este Ente de Control es importante establecer las afectaciones y/o posibles riesgos para el medio

ambiente en la Zona Centro Del Cesar –ZCC acorde con los objetivos propuestos por el Protocolo citado.

Segundo, en cuanto a la RESOLUCIÓN 2254 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2017 del MADS, Corpocesar no cumple con el Artículo quinto, referente al documento de diseño y rediseño del Sistema de Vigilancia de Calidad de Aire, igualmente, no cumple con lo establecido en el artículo SEXTO, que ordena obedecer con lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Aire y el parágrafo UNO, concerniente a la elaboración o modificación de los Programas de Reducción de la Contaminación del Aire.

Tercero, referente al programa de Reducción de la Contaminación establecido en las Resolución 2176 DE 2007 del MAVDT, este Órgano de Control observa que no se han alcanzado las metas propuestas en el artículo tercero, tampoco se observó la evaluación semestral de la red de monitoreo de calidad del aire que trata el Articulo DÉCIMO PRIMERO; refuerza lo anterior, las reubicaciones de las estaciones sin que medien estudios técnicos. Finalmente, no cumplen con el artículo décimo segundo, que le obliga a "(...) *establecer el aporte de cada una de las empresas sobre los asentamientos humanos*", de vital importancia para el establecimiento de medidas correctivas o la imposición de medidas preventivas y procesos sancionatorios.

a) La Corporación anexa el documento en formato .xls "*Descripción de la Microlocalización SEVCAZCC*" en la que describe la microlocalización de las estaciones, lo anterior como soporte de la información requerida. En efecto, el documento describe la ubicación geográfica y la altura de la estructura, sin tener en cuenta los aspectos específicos de microlocalización descritos en el numeral 6.4.2.

En ese orden de ideas, y con observancia del numeral citado, en el cuadro N° 2 la CGR realiza algunas observaciones a cada una de la microlocalización de las estaciones que hacen parte del SEVCA_ZCC (ver cuadro 3):

Cuadro N° 2. Microlocalización de las estaciones del SEVCA_ZCC

ID	Descripción de Microlocalización - Corpocesar[1]	Observaciones de Microlocalización – CGR
ZM1	*Estación ubicada en el corregimiento de la Loma, sobre los predios de una vivienda local de la zona; Los equipos se encuentran localizados en una estructura metálica con encerramiento a una altura sobre el nivel del suelo es 5.0 mts*	Estación ubicada en el corregimiento de la Loma, en el patio trasero de una vivienda – se observa árboles de mediana altura, el numeral 6.4.2.2. Especifica que debería ser mayor a 20 m medidos desde de la parte exterior de los árboles. Cuando estos actúan como obstáculos, la distancia debe ser de 10 m - No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento. En la visita se informó de un monitoreo especial para toma de dos parámetros iguales.[1] El numeral 6.4.2.2 establece que para dos o más toma muestras de PM10 localizados en el mismo sitio, debe observarse entre ellos, una separación de 2 a 4 Metros y para dos o más toma muestras de PM2.5 localizados en el mismo sitio, debe

[1] Fuente Corpocesar oficio 2018ER0039551 del 10 de abril de 2018

ID	Descripción de Microlocalización - Corpocesar[1]	Observaciones de Microlocalización – CGR
		observarse entre ellos, una separación de 1 a 4 metros. Lo cual no se cumple en la infraestructura instalada.
ZM2	*La estación se localiza sobre la azotea del hospital general del Municipio de la jagua de Ibirico. Los equipos se ubican sobre una estructura y la elevación de los mismos con respecto al suelo es 6.0 mts.*	Estación ubicada sobre la azotea del hospital general del Municipio de la jagua de Ibirico – cerca de una pared de un metro aproximadamente y a una unidad externa de un aire acondicionado (el ventilador del condensador absorbe y expulsa aire en el espacio circundante y un árbol de gran altura, el PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE en el numeral 6.4.2. Especifican la toma de muestras no debe estar localizada cerca de las salidas de sistemas de aire acondicionado o ventilaciones de edificios. Así mismo el numeral 6.4.2.2. Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a cualquier muro, columna, o baranda etc. situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal) y el numeral 6.4.2.2. Especifica que Debería ser mayor a 20 m medidos desde de la parte exterior de los árboles. Cuando estos actúan como obstáculos, la distancia debe ser de 10 m - No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM3	*La estación se ubica en el predio de una vivienda localizada en el corregimiento de la Loma; los equipos se ubican sobre una estructura metálica con encerramiento de seguridad, a una altura sobre el nivel del suelo de 4.0 mts*	La Estación se encuentra ubicada en el corregimiento de la Loma, en el patio trasero de una vivienda – se observa árboles de mediana altura, el numeral 6.4.2.2. Especifica que Debería ser mayor a 20 m medidos desde de la parte exterior de los árboles. Cuando estos actúan como obstáculos, la distancia debe ser de 10 m. No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM4	*La estación se ubica sobre los predios de una vivienda localizada en el perímetro urbano del corregimiento La Palmita; los equipos de monitoreo se ubican sobre una estructura metálica, asegurada con encerramiento y a una altura sobre el nivel de suelo de 5.0 mts.*	*La estación se* encuentra ubicada en el corregimiento La Palmita, en el patio trasero de una vivienda – contigua se encuentra la estación de monitoreo de CA03 propiedad de DRUMMOND. No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM5	*La estación se ubica sobre las instalaciones del plantel Educativo La Aurora en el corregimiento de La Aurora; Los monitoreos de calidad del aire se encuentra custodiados sobre una estructura metálica y encerramiento. Su altura sobre el nivel del Suelo es 3.5 mts.*	*La estación se* encuentra ubicada en el plantel Educativo La Aurora en el corregimiento de La Aurora, en el momento de la visita se observa que el patio lo utilizan para disposición de residuos sólidos. Así mismo, en el numeral del protocolo 6.4.2. Aspectos específicos de micro localización de estaciones, establece La distancia desde el toma muestra, el muestreador, o 90% de la distancia desde el camino de medición, a un obstáculo (como un edificio), debe ser al menos dos veces la diferencia de altura entre el obstáculo y el toma muestra o el camino de medición. Los sitios que no cumplen este criterio pueden ser clasificados como de escala media.- No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM6	*Los equipos se encuentran asegurados sobre una estructura metálica y encerramiento de malla; su altura sobre el nivel del suelo es 5.0 mts. La estación se localiza sobre los predios del Plantel Educativo de Boquerón en*	*La estación* ubicada en el colegio de Boquerón - rodeada de las paredes del colegio –La estructura del colegio actúa como obstáculo debido a que iguala su altura, así como los árboles de gran altura que pueden afectar la recolección de MP en el toma muestra – También está frente a un campo de futbol sin vegetación. El PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE

ID	Descripción de Microlocalización - Corpocesar[1]	Observaciones de Microlocalización – CGR
	el corregimiento de Boquerón.	en el numeral 6.4.2.2. Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a cualquier muro, columna, o baranda etc. situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal) – No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM9	*La estación se ubica sobre la azotea del comando de la Policía del municipio de la Jagua de Ibirico. Los equipos se localizan a una altura sobre el nivel del suelo 11 mts*	La Estación ubicada en la azotea del comando de la Policía del municipio de la Jagua de Ibirico - cerca de una pared de un metro aproximadamente y a una unidad externa de un aire acondicionado (el ventilador del condensador absorbe y expulsa aire en el espacio circundante - como obstáculos se observa dos tanques para almacenamiento de agua y la entrada al edificio. El PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE en el numeral 6.4.2. Especifican la toma de muestras no debe estar localizada cerca de las salidas de sistemas de aire acondicionado o ventilaciones de edificios. Así mismo el numeral 6.4.2.2. Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a cualquier muro, columna, o baranda etc. situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal) - No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM12	*los equipos se localizan sobre la azotea del colegio de Rincon Hondo; estos se encuentran a una altura sobre el nivel del suelo 4.0 mts*	La estación está ubicada azotea del colegio de Rincón Hondo – al momento de la visita los cuidadores del colegio se disponían a quemar basura, la pared donde se iba a realizar esta actividad muestra rastros de hollín, lo que indica que esta actividad es rutinaria - No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM13	*Los equipos se ubican sobre una estructura metálica y encerramiento de seguridad; estos se localizan a una altura sobre el nivel del suelo de 5.0 mts. La estación se encuentra ubicada en el predio de una vivienda localizada en la vereda El Hatillo.*	Se encuentra ubicada en la población del Hatillo, en el patio trasero de una vivienda – se observa árboles de mediana altura que pueden afectar la recolección de MP en el toma muestra- A tres metros de la estación se observan rastros de quema de basura, el numeral 6.4.2.2. Especifica que Debería ser mayor a 20 m medidos desde de la parte exterior de los árboles. Cuando estos actúan como obstáculos, la distancia debe ser de 10 m. No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM15	*La estación está ubicada en la azotea del colegio de primaria de Chiriguaná, la altura con respecto al suelo es de 5.0 mts*	La estación está ubicada en la azotea del colegio de primaria de Chiriguaná – el equipo no posee refrigeración para su correcto funcionamiento – requiere más altura para superar la pared trasera donde se encuentra ubicado. El numeral 6.4.2.2. Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a cualquier muro, columna, o baranda etc. situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal) - No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM19	*La estación se encuentra ubicada en la terraza del edificio de la alcaldía municipal de Becerril. Los equipos se localizan a una altura sobre el nivel del*	La estación ubicada en la azotea de la alcaldía del municipio de Becerril – cerca de una pared de un metro aproximadamente y a una unidad externa de un aire acondicionado (el ventilador del condensador absorbe y expulsa aire en el espacio circundante); según

ID	Descripción de Microlocalización - Corpocesar[1]	Observaciones de Microlocalización – CGR
	suelo de 10 mts.	el PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE en el numeral 6.4.2. Especifican la toma de muestras no debe estar localizada cerca de las salidas de sistemas de aire acondicionado o ventilaciones de edificios. Así mismo el numeral 6.4.2.2. Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a cualquier muro, columna, o baranda etc. situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal).
ZM20	*La estación se localiza sobre el predio de una vivienda ubicada en el corregimiento de La Loma; el equipo se encuentra ubicado sobre una estructura metálica y encerramiento, a una altura sobre el nivel del suelo de 4.0 mts*	La estación ubicada en el corregimiento de la Loma, en el patio trasero de una vivienda – se observa árboles de mediana altura que pueden afectar la recolección de MP en el toma muestra, el numeral 6.4.2.2. Especifica que Debería ser mayor a 20 m medidos desde de la parte exterior de los árboles. Cuando estos actúan como obstáculos, la distancia debe ser de 10 m - No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM21	*La estación se encuentra instalada en el colegio agropecuario San Isidro, con encerramiento y estructura. Los equipos se localizan a una altura aproximada sobre el nivel del suelo de 4.0 mts*	*La estación* ubicada en el colegio agropecuario San Isidro – se encuentra rodeada de especies arbóreas de mediada altura y árboles de gran altura. El numeral 6.4.2.2. Especifica que debería ser mayor a 20 m medidos desde de la parte exterior de los árboles. Cuando estos actúan como obstáculos, la distancia debe ser de 10 m. No se cumple con las Recomendaciones para asegurar la correcta ubicación de los sensores de velocidad y dirección del viento según la Organización Meteorológica Mundial numeral 6.8.2.1. Sensores de velocidad y dirección del viento.*
ZM22	*La estación se localiza aproximadamente 10km del pueblo, se encuentra en un predio privado utilizado como potrero; los equipos se encuentran sobre una estructura y encerramiento, con una altura sobre el nivel del suelo de 3.5 mts.*	*La estación* ubicada en un predio utilizado como potrero, sin presencia de árboles cercanos que afecten la medición, es un campo abierto, con presencia de pastos y la estación cuenta con una altura adecuada. Funciona como estación de fondo.

* La altura estándar sobre un terreno abierto es de 10 m por encima del suelo, para las estaciones ubicadas en los techos de los edificios, deben tener una altura de 2.5 veces la altura del edificio para evitar la estela, y para las estaciones que se encontraban en áreas con obstáculos (árboles y edificios) la distancia entre el anemómetro y cualquier obstáculo debe ser por lo menos 10 veces superior a la altura del obstáculo. Lo cual no se estaría cumpliendo según lo observado.

b) La no formulación de los objetivos del SEVCA_ZCC

La CGR, recabo información relacionada con los objetivos del Sistema Especial de Vigilancia de Calidad de Aire de la Zona Carbonífera del Cesar (SEVCA_ZCC) en la página web[1] del SEVCA_ZCC y en el observatorio ambiental del Cesar[2], observándose lo siguiente:

"Actualmente CORPOCESAR cuenta con dos Sistemas de Vigilancia de CALIDAD DE AIRE, ubicados en la ciudad de Valledupar y en la Zona Minera del Cesar.

[1] http://aire.dyndns.org/ambienteQ/amtpro/quienesSomos

[2] http://observatoriocesar.com/componente-aire/

(...) El Sistema Especial de Vigilancia de Calidad de Aire de la Zona Carbonífera del Cesar (SEVCA_ZCC) cuenta con 15 estaciones de monitoreo en las cuales se encuentran distribuidos 28 equipos de medición de material particulado y 7 equipos de medición de variables meteorológicas".

Es evidente para la CGR, que en la página web del SEVCA_ZCC no se definen los objetivos del Sistema, más aun, cuando el numeral 5.6.1. del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, define los posibles objetivos del sistema de vigilancia. Sin embargo, en la revisión de los informes anuales del sistema emitidos por la Corporación se observa que en los años 2007, 2008 y 2009, se establecían los siguientes objetivos:

- *Vigilancia del cumplimiento de Normas de Inmisión.*
- *Cuantificar la calidad del aire ambiente y sus variaciones temporales y espaciales.*
- *Identificación y caracterización de fuentes de contaminación.*
- *Generar información para evaluar resultados de modelos de dispersión.*
- *Exposición de la población y estudio de efectos en la salud.*
- *Determinar la efectividad de acciones de control sobre la calidad del aire.*

Imagen 1. Página web SEVCA_ZCC

La Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, dentro de sus funciones establecidas por disposiciones legales tiene, entre otras, la de realizar actividades de Planificación y Gestión Ambiental Integral en el área de su jurisdicción. A partir de esta responsabilidad, dentro del programa de gestión de la corporación, se han venido implementando proyectos y programas de investigación, control y monitoreo de la calidad ambiental a través del seguimiento a las actividades de las empresas instaladas en el Departamento del Cesar y el monitoreo de la calidad de los recursos naturales renovables, entre ellos el aire por ser uno de los elementos vitales para la mayoría de los componentes de los ecosistemas naturales.

El Sistema Especial de Vigilancia de la Calidad del Aire de la Zona Carbonífera del Cesar - SEVCAZCC inicia su operación el día 7 de Abril de 2007 con un total de 5 estaciones de monitoreo y 6 equipos instalados. Actualmente su diseño se encuentra totalmente implementado con una cobertura de 60 mil Ha 17 estaciones de monitoreo y 27 equipos de medición de parámetros de calidad de aire.

A partir del informe anual del año 2010, la CGR, observa que no se hace referencia explícita de los objetivos del Sistema; lo anterior no es acorde con el establecimiento de los planes de trabajo, cronogramas, indicadores y demás que propendan por la consecución de los objetivos planteados.

Asimismo, hasta el año 2013, los informes anuales contienen en su introducción una referencia a los objetivos, por ejemplo, en los informes de los años 2010 y 2011 se observa lo siguiente:

"Es importante resaltar que este proyecto va encaminado a preservar la calidad del Aire y en general las condiciones del ecosistema circundante a la zona carbonera del Departamento del Cesar y como resultado concreto del ejercicio de la operación se

generaran recomendaciones y sugerencias que permitan contribuir al mejoramiento de los índices de cumplimiento ambiental establecidos por el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial propendiendo por la mitigación principalmente de los efectos generados por la explotación de carbón y demás fuentes de contaminantes atmosféricos".

En los informes de los años 2012 y 2013 se describe en la introducción lo siguiente:

"El Sistema Especial de Vigilancia de Calidad del Aire de la Zona Carbonífera del Cesar (SEVCA_ZCC) vigila el cumplimiento normativo de los contaminantes partículas suspendidas totales (PST), partículas de diámetro aerodinámico menor a 10 micrómetros (PM10) y partículas de diámetro aerodinámico menor a 2.5 micrómetros (PM2.5) en el área de influencia de la explotación minera que se desarrolla en el departamento del Cesar".

A partir del año 2014, los informes anuales incluyen en su objetivo general lo siguiente - informe de resultados del año 2014:

"Comparar la información obtenida y estandarizada de calidad del aire del último año, evaluando el cumplimiento de los límites establecidos por la normatividad vigente en calidad de aire, y plantear recomendaciones que permitan mitigar los efectos generados por las principales fuentes de emisión".

El informe anual de resultados de los años 2015, 2016 y 2017, establece el siguiente objetivo general:

"Obtener información actualizada y estandarizada de calidad del aire que permita calcular los niveles de concentración de material particulado en la zona central (minera) del Departamento del Cesar y evaluar el cumplimiento de los límites máximos permisibles establecidos por la normativa vigente en materia de calidad de aire, teniendo por objetivo principal el planteamiento de recomendaciones que permitan mitigar los efectos generados por las fuentes de emisión".

Con base en las consideraciones anteriores, se evidencia que los objetivos se han diluido a través de los años en los informes emitidos, reduciendo su propósito a la comparación de los contaminantes monitoreados con las normatividad vigente y plantear recomendaciones de carácter general, sin obtener información veraz y/o real de los aportes de cada una de las fuentes de emisión identificadas y la realización de estudios densos sobre las afectaciones sobre el medio ambiente en la zona que abarca la red, tal como se comprobó en la documentación anexa a los requerimientos realizados por la CGR, a saber:

- Año: 2014 -2015: *"ELABORACIÓN DE INVENTARIO DE EMISIONES DE FUENTES NO MINERAS EN EL MUNICIPIO DE LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR – COLOMBIA)"*

El estudio permitió identificar las fuentes de emisión de mayor influencia en el municipio: a) material particulado: en su orden: vías y las construcciones b) gases: fuentes móviles.

- Año: 2015: *"INFORME DE OPERACIÓN DEL SISTEMA ESPECIAL DE VIGILANCIA DE CALIDAD DE AIRE EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR. - INFORME TERCER TRIMESTRE SEVCA_ZCC – 2016" -*

El informe incluye un capítulo denominado "ESTUDIO ESPECIAL – ANÁLISIS GRANULOMÉTRICO Y MINERALÓGICO", el cual presenta los resultados obtenidos en tres (3) de las quince (15) estaciones relacionadas en el informe, a saber: ZM1 Loma centro y ZM13 El Hatillo y ZM22 Casacará (background).

La CGR observa que este estudio no es representativo con relación al tamaño del sistema, aunque permitió obtener resultados importantes que apuntan a la caracterización de los contaminantes presentes en los filtros del toma muestras; sin embargo, se hace necesario aumentar la muestra y avanzar en la identificación de la fuente de procedencia de los contaminantes. Lo anterior, debido a que el estudio estableció el tamaño de las partículas contenidas en los filtros y los minerales presentes en los mismos, sin identificar su procedencia.

- Año: 2017: *"PROPUESTA EJECUTIVA PARA REDUCIR LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN LA ZONA MINERA DEL CESAR".*

"(...) propuesta consolidada de mejoramiento de la calidad del aire en el área de influencia de la zona centro del Cesar para que se estudie la posibilidad de implementar las estrategias contempladas a continuación por los diferentes actores que hacen parte de la problemática y de la solución"

La propuesta ejecutiva describe las principales fuentes de emisión y concibe una serie de propuestas con el fin de mejorar la calidad de aire en la ZCC. Sin embargo, observa la CGR, que no se describe el aporte en porcentaje de contaminantes de cada una de las fuentes de emisión identificadas; lo anterior, no permite establecer el aporte de contaminantes en las poblaciones por parte de los proyectos mineros.

Ahora bien, Corpocesar informó en la reunión introductoria que se ha logrado disminución de contaminantes en la ZCC, gracias a las medidas implementadas por los diferentes actores involucrados; no obstante, evidencia la CGR que no se ha establecido el aporte de contaminantes de los proyectos mineros en la calidad de aire, en especial del polvo de carbón que trata la Sentencia T-154 de 2013 y así, el porcentaje de reducción de contaminantes por empresa y establecer el grado de responsabilidad de cada uno de los actores involucrados en la calidad del aire de la ZCC (como objetivo de un SEVCA).

"I. Soportar investigaciones científicas

Se refiere a mediciones con objetivos definidos desde el punto de vista científico, puede

incluir bases para estudios epidemiológicos, estudios de especiación, estudio de reacciones fotoquímicas, estudio de transporte de contaminantes a grandes distancias, entre otros".

Igualmente, no se observa para la CGR, que el SEVCA_ZCC determine los posibles riesgos para el medio ambiente, como reza en los objetivos de los Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire propuestos en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, a saber:

"E. Determinar posibles riesgos para el medio ambiente.

Su objetivo es establecer los impactos generados por los contaminantes atmosféricos en las especies forestales, animales o en áreas cultivadas o plantaciones de manera directa o indirecta. Los impactos se observan a diferentes escalas de acuerdo con la cercanía a la fuente de emisión. Normalmente se pueden determinar los daños a las plantas y árboles a nivel urbano con base en las concentraciones obtenidas en periodos de 24 horas.

Puesto que una breve exposición a concentraciones elevadas de un contaminante fitotóxico (por ejemplo, SO2 u O3) puede deteriorar en cortos periodos de exposición a especies vegetales muy sensibles, tal vez se requieran instrumentos de muestreo continuo, a fin de adoptar medidas de control que minimicen los riesgos. En cuanto al daño a materiales, y en especial, los riesgos de daño a la mampostería y demás materiales de construcción, es conveniente emplear dispositivos de muestreo pasivo, particularmente por el efecto del dióxido de azufre. Estos dispositivos son expuestos a la intemperie durante periodos que pueden ir de treinta a noventa días, según se requiera. Es necesario también recoger muestras de precipitación en la zona, con el propósito de realizar análisis de calidad fisicoquímica en laboratorio, especialmente, su grado de acidez".

c) Medición de Ozono de NO y NO2

Para la CGR, es importante establecer que la no medición de algunos contaminantes que pueden ser de especial importancia de acuerdo a las fuentes de emisión identificadas en la documentación allegada por Corpocesar, tal como lo representa el óxido nítrico (NO) y el dióxido de nitrógeno (NO2), que son gases tóxicos que se producen durante los incendios o por la combustión de las gasolinas oxigenadas a altas temperaturas (considerando que en las conclusiones de las mediciones de CORPOCESAR, encuentran como una de las principales causas de contaminación los incendios generados en la zona de estudio) y ozono(O_3), dado a que en la zona existe gran cantidad de maquinaria DIESEL, incluidos los vehículos mineros y vehículos a gasolina, indicaría la posibilidad de concentraciones de ozono (O_3) en la ZCC que pueden afectar la población.

Resalta la CGR, la importancia de la medición de los *"NOX Los óxidos de nitrógeno, y especialmente el NO2, son promotores de otros contaminantes como el smog y la lluvia ácida. En un centro urbano, el 55% de las emisiones son del sector transporte y 22% es*

de generación energética. La presencia del NO2 en la tropósfera en conjunto con radicales libres HC, hace que se forme O_3 troposférico, mientras que en la atmósfera, reacciona con el monóxido de cloro formando nitrato de cloro y liberando átomos de cloro que destruyen la capa de ozono al reaccionar con el ácido clorhídrico.[1]

Asimismo, el tiempo de exposición determina el alcance a la salud para las personas, un tiempo de exposición corto (1 hora a 24 horas) tendrá un efecto inmediato en el aumento de problemas respiratorios incluyendo inflamación de las vías respiratorias y el aumento de síntomas para las personas que tienen asma. A largo plazo, con la formación de partículas que se ubican en todo el tracto respiratorio, pueden aumentar problemas cardiovasculares, bronquitis, asma y muerte prematura para la población más vulnerable.

1. Cumplimiento de las Resolución 2176 DE 2007 MAVDT
a) Articulo Tercero. - Metas

El mencionado artículo estableció las metas para la reducción de las concentraciones de material particulado y así la recalcificación del área-fuente de contaminación, como se relaciona en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Metas – Artículo Tercero Resolución 2176 DE 2007

TIEMPO	META
Un año a partir de la expedición	- Eliminación de la clasificación del área-fuente de contaminación moderada. - Reclasificar el área-fuente de contaminación media como área-fuente de contaminación moderada.
Dos años a partir de la expedición	- Eliminación de la clasificación del área-fuente de contaminación reclasificada como moderada en el área de explotación minera de carbón del centro del Departamento del Cesar.

Ahora bien, en las siguientes imágenes del comportamiento del Área-fuente de contaminación para PST y PM10 desde los años 2007 al 2014, observa que las metas establecidas no se han alcanzado. Cabe resaltar, que la última resolución 035 del 2011 de reclasificación del área fuente en la Zona Centro del Cesar fue emitida por el MINAMBIENTE en el año 2011, a partir de la fecha el MADS ha elaborado informes internes para la reclasificación, alimentado con la información arrojada por el SEVCA_ZCC.

[1] Banco Mundial, 1997

Comportamiento Áreas Fuente de Contaminación del Aire por PST (Periodo 2007-2017)												
ID	NOMBRE	2007	2008	2009	2010	2011	2012[a]	2013[a]	2014[a]	2015[a]	2016[a]	2017[a]
ZM1	Loma-Centro	Media	Media	Media	Media	Moderada	Moderada	Media	Media	Media	Moderada	Moderada
ZM2	La Jagua-Centro	.....	No clasifica[b]	No clasifica[b]	Moderada	Marginal	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Media	Moderada
ZM3	La Loma 2	.....	.....	.....	Media	Moderada	Moderada	NVD[c]	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada
ZM4	Las Palmitas	Moderada	Moderada	Marginal	Marginal	NVD[c]	Sup. Monitoreo	Sup. Monitoreo	Sup. Monitoreo	Sup. Monitoreo	Sup. Monitoreo	Sup. Monitoreo
ZM5	La Aurora	Moderada	Moderada	Marginal	Moderada	No clasifica[d]	Marginal	Marginal	Marginal	No clasifica[d]	Moderada	Moderada
ZM6	Boquerón	Media	Moderada	Moderada	Media	Moderada	Moderada	Moderada	NVD[c]	Media	Moderada	Moderada
ZM7	Plan Bonito	.....	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Moderada	Sup. Monitoreo
ZM9	La Jagua-Vía	.....	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
ZM12	Rincón Hondo	.....	Moderada	Moderada	Moderada	Marginal	Marginal	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada
ZM13	El Hatillo	.....	.....	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Media	Moderada	Moderada	Media	Moderada
ZM22	Casacará[e]									No clasifica[d]	No clasifica[d]	Marginal

[a] Estaciones que no clasifican por que el porcentaje de datos válidos es inferior al 75%.

[b] Estaciones que no clasifican por que el porcentaje de excedencias es inferior al 10%

[c] Condiciones evaluadas internamente. No se expidió acto administrativo de re-clasificación soportado en análisis técnicos.

[d] No clasifica por que sus concentraciones están por debajo de las frecuencias mínimas de excedencias para declarar áreas fuente.

[e] Estación blanco

Fuente: radicado MADS DAA-8241-E2-2018-012950

Comportamiento Áreas Fuente de Contaminación del Aire por PM_{10} (Periodo 2011-2017)								
ID	NOMBRE	2011	2012[a]	2013[a]	2014[a]	2015[a]	2016[a]	2017[a]
ZM1	Loma-Centro	Marginal	No clasifica[b]	Marginal	Marginal	NVD[c]	Media	Moderada
ZM2	La Jagua-Centro	Marginal	Marginal	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Marginal
ZM3	La Loma 2	Marginal	No clasifica[b]	Marginal	Moderada	Moderada	Moderada	Marginal
ZM4	Las Palmitas	Marginal	No clasifica	Moderada	NVD[c]	Moderada	Marginal	Marginal
ZM5	La Aurora	Marginal	Marginal	Marginal	Marginal	NVD[c]	Moderada	Moderada
ZM6	Boquerón	Marginal	Marginal	Marginal	Marginal	Moderada	Moderada	Marginal
ZM7	Plan Bonito	Moderada	Media	Media	Moderada	Media	Media	Moderada
ZM9	La Jagua-Vía	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Moderada
ZM12	Rincón Hondo	Marginal	No clasifica[b]	No clasifica[b]	NVD[c]	Moderada	Moderada	NVD[c]
ZM13	El Hatillo	Marginal	Marginal	Moderada	Moderada	Moderada	NVD[c]	Moderada
ZM15	Chiriguaná				Marginal	Marginal	Moderada	Marginal
ZM19	Becerril				Marginal	Moderada	Moderada	Marginal
ZM20	Costa Hermosa						NVD[c]	Marginal
ZM21	La Victoria					Marginal	Moderada	Marginal
ZM22	Casacará[e]						No clasifica[d]	No clasifica[d]

a Estaciones que no clasifican por que el porcentaje de datos válidos es inferior al 75%.

b Estaciones que no clasifican por que el porcentaje de excedencias es inferior al 10%

c Condiciones evaluadas internamente. No se expidió acto administrativo de re-clasificación soportado en análisis técnicos.

d No clasifica por que sus concentraciones están por debajo de las frecuencias mínimas de excedencias para declarar áreas fuente.

e Estación blanco

Fuente: radicado MADS DAA-8241-E2-2018-012950

Comportamiento Áreas Fuente de Contaminación del Aire por $PM_{2.5}$ (2013 - 2017)

ID	NOMBRE	2013[a]	2014[a]	2015[c]	2016[c]	2017[c]
ZM1	Loma Centro			Marginal	Marginal	Moderada
ZM2	La Jagua-Centro	Marginal	Marginal	Marginal	NVD[e]	NVD[e]
ZM7	Plan Bonito	Marginal	Marginal	Marginal	NVD[e]	NVD[e]
ZM9	La Jagua Vía				NVD[e]	Marginal
ZM22	Casacará[e]			No clasifica[b]	Marginal	No clasifica[b]

a Estaciones que no clasifican por que el porcentaje de datos validos es inferior al 75%.
b Estaciones que no clasifican por que el porcentaje de excedencias es inferior al 10%
c Condiciones evaluadas internamente. No se expidió acto administrativo de re-clasificación soportado en análisis técnicos
d No clasifica por que sus concentraciones están por debajo de las frecuencias mínimas de excedencias para declarar áreas fuente
e Estación blanco

Fuente: radicado MADS DAA-8241-E2-2018-012950

Con base en las anteriores consideraciones, para la CGR es evidente que las metas propuestas en la Resolución citada no se han alcanzado, a pesar de los múltiples factores a los que se hace referencia aquí, como por ejemplo, al no establecimiento de objetivos en el SEVCA_ZCC por parte de CORPOCESAR que permitan determinar científicamente el aporte de contaminantes de cada uno de los sectores involucrados en la calidad de aire de la ZCC y en especial, el aporte realizado por cada uno de los proyectos mineros. Para la CGR, el incumplimiento de las metas propuestas en la Resolución tiene impacto directo sobre la salud de la población y el ambiente, así como el presunto incumplimiento de la sentencia T-154 de 2013 que tutela el derecho a la vida, a la salud, a la intimidad y el ambiente sano.

b) Evaluación semestral

El artículo DÉCIMO PRIMERO. - red de monitoreo de calidad del aire de la Resolución 2176 DE 2007, estableció que *"Corpocesar deberá garantizar una red de monitoreo calidad del aire con operación confiable (...)"*, en ese orden de ideas establece en el mismo que *(...) a partir de los seis meses CORPOCESAR deberá evaluar semestralmente la ubicación de las estaciones y la correcta operación de la red de monitoreo de calidad del aire"*. **Subrayado fuera de texto.**

De acuerdo con lo anterior según lo citado, para la CGR, no se evidenció por parte de la Corporación una justificación técnica para la ubicación y/o reubicación de las estaciones; aunque, la seguridad de los equipos es un factor importante en la instalación de las estaciones, no hay un estudio que demuestre que la distancia entre una estación a otra es la adecuada. Así mismo, no hay registros que demuestre que la ubicación actual se encuentra dentro de la pluma de contaminación (especialmente en la reubicación de la estación de Plan Bonito).

Igualmente, la estación de boquerón es estación de tráfico, y durante la visita de campo no se evidenció que sea afectada por cambios realizados en la vía y en volumen de tráfico. Por lo anterior se debe revisar la clasificación de las estaciones (tráfico, fondo e industrial) y ajustarlo al protocolo de monitoreo de calidad de aire.

c) Aportes de contaminantes de los proyectos mineros

El artículo DÉCIMO SEGUNDO. - modelación regional de dispersión de material particulado de la Resolución 2176 DE 2007, estableció que:

"*(...) El modelo regional que simule la dispersión del material particulado debe permitir establecer el aporte de cada una de las empresas sobre los asentamientos humanos*". ***Subrayado fuera de texto***

En reunión y de la información allegada por la Corporación, quedó en evidencia que en el SEVCA_ZCC sólo ha realizado un (1) estudio en dos estaciones y una background con el fin de conocer el porcentaje granulométrico y mineralógico del material particulado presente en los filtros que no estableció la procedencia de los contaminantes; lo precisado aquí, quedó sustentado en el literal b) La no formulación de los objetivos del SEVCA_ZCC de la presenten observación.

Por lo tanto, la CGR, concluye que no se ha establecido el aporte de cada una de las empresas (mineras en especial) sobre los asentamientos humanos, tal como lo dispuso el artículo mencionado de la resolución que nos atañe.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria

CAUSA

Las deficiencias en el ejercicio de las funciones misionales y constitucionales por parte Corporación Autónoma Regional del Cesar, repercuten en el incumplimiento del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, de la Resolución 2176 DE 2007 y la Resolución 2254 de 01 de noviembre de 2017. También, se evidencia la falta de diseño e implementación de un programa de trabajo que incluya objetivos, metas e indicadores para evaluar y optimizar el SEVCA_ZCC; en igual forma, no se realiza análisis local y regional para la imposición de medidas que propendan por la preservación del derecho a la salud y un ambiente sano de las poblaciones vecinas a los proyectos mineros.

Por otra parte, la falta de articulación técnicas entre el ANLA y CORPOCESAR, no permite que el SEVCA_ZCC propenda por acoger los objetivos planteados en el protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, lo cual afecta el fortalecimiento del sistema y las medidas necesarias para mejorar la calidad de aire en la región, además del establecimiento de medidas correctivas o la imposición de medidas preventivas y

posterior proceso sancionatorio a la empresas mineras, como fuente importante de emisión de contaminantes.

EFECTO

Dadas las condiciones que antecede, el SEVCA_ZCC no aporta la confiabilidad necesaria que debe obrar en un sistema de su importancia y características; dado que, los reportes de calidad de aire del sistemas son utilizados por diferentes entidades como: **a)** MINAMBIENTE para reclasificar el área-fuente de contaminación en la ZCC, **b)** ANLA en el otorgamiento o no de Licencias Ambiéntales, modificación de los Planes de Manejo Ambiental, procesos de reasentamiento y evolución del cumplimiento de la Sentencia T-154 de 2013 emitido por la Honorable Corte Constitucional, **c)** para la misma Corporación, en el otorgamiento o no de permisos de emisión, priorización de las acciones y destinación de recursos al mejoramiento de la calidad de aire en la ZCC, **d)** otras entidades de orden regional o local, para la implementación de acciones en pro de mejorar la calidad de aire en la ZCC, la prevención de enfermedades respiratorias agudas y estudios **epidemiológicos** y **e)** como el presente caso, por este Ente de Control para evaluar la gestión de las entidades objeto de control y la verificación de fallos judiciales (Sentencia T-154 de 2013).

El no cumplimiento por parte de Corpocesar de la normatividad ambiental, de sus funciones misionales y constitucionales, obran en contra del derecho a un ambiente sano y en consecuencia en el detrimento de la calidad de vida de los pobladores localizados en la zona de influencia de los proyectos mineros, lo cual implica riesgos directos sobre la salud pública y la calidad de vida de los ciudadanos, así como riesgos a los recursos naturales y del ambiente.

Cabe agregar, que para el Órgano de Control Fiscal no son claros los soportes técnicos y ambientales con los cuales se soportan las medidas implementadas por CORPOCESAR, en el tema de calidad de aire, ni su resultado final en cuanto a efectividad dado lo genérico de los estudios, la falta de detalle, o en caso dado la carencia de los datos.

RESPUESTA ENTIDAD

Respuesta a la condición primera – Corpocesar:

CORPOCESAR manifiesta que el SEVCA_ZCC *"(...) cumple a cabalidad con la microlocalización de las estaciones de acuerdo a lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado mediante Resolución 2154 de 2010 Manual de Diseño (...)"*, sustentando la afirmación en que:

- *"(...) el SEVCA_ZCC se encuentra acreditado ante el IDEAM, mediante la Resolución 2766 de 2015 (...)"*, también que *CORPOCESAR se encuentra "(...) certificada bajo NTC-ISO 17025, para la determinación y cuantificación de material particulado, con 13 métodos de referencia para la estimación de PST, PM10 y PM2.5".*
- Las auditorías del IDEAM en el 2015 y febrero de 2018 *"(...) no se generó ningún hallazgo relacionado con los criterios de microlocalización en los diferentes puntos de monitoreo de calidad del aire; dejando por*

sentado, que todas las estaciones cumplen con los requisitos mínimos establecidos en los referentes internaciones, manuales de operación de los equipos, métodos de referencia y el protocolo de monitoreo de calidad del aire".

- Como resultado de la visita al SEVCA_ZCC en junio de 2013 por parte de funcionarios de la contraloría, Corpocesar afirma que la evaluación finalizó *"conceptuándose que el SEVCA_ZCC, operaba en correcto funcionamiento y resaltando la correcta ubicación de las estaciones (ver anexo A1)".*
- *"La totalidad de las especificaciones de microlocalización se pueden consultar las Hojas de vida de las estaciones en donde se corrobora que el SEVCA_ZCC cumple a cabalidad con lo establecido en el* protocolo de monitoreo y vigilancia de la calidad del aire".

Por otra parte, Corpocesar refiere que lo mencionado por este Órgano de Control en el literal a) cuadro 2 *"(...) desconocen criterios técnicos de alta importancia para la ubicación de estaciones (...)"*, lo anterior sustentado en lo siguiente: *"El SEVCA_ZCC de CORPOCESAR tiene definidas sus estaciones de monitoreo como estaciones de escala vecindario y urbana, y no escala regional como se muestra en el Cuadro N°1 del informe de la CGR. Estas escalas están identificadas de acuerdo a la distancia entre estaciones del SEVCA_ZCC distancias menores a los 17 Km (ver Tabla 1. del Protocolo Monitoreo Manual de Diseño)".* Adicionalmente, anexa una columna denominada *"Criterios Técnicos del SEVCA_ZCC para ubicación de estaciones"* en la que describe y sustenta la microlocalización de cada una de las estaciones visitadas y observadas pos este Órgano de Control.

En el **numeral 2** de la respuesta, Corpocesar se refiere al literal b) **La no formulación de los objetivos del SEVCA_ZCC.** de la condición primera, que versa con la dilución de los objetivos del SEVCA_ZCC, Corpocesar refiere que: *"La apreciación expresada en el informe del Ente de control, no cuenta con sustento técnico necesario que lo respalde, en tanto se deriva de la revisión de los informes de resultados, los cuales están orientados específicamente al cumplimiento de los lineamientos establecidos en la NTC-ISO 17025, ya que los objetivos del sistema establecido en el numeral 5.6.1 si se cumple bajo las siguientes acciones (...)"*; para sustentar la premisa, Corpocesar describe una serie de acciones relacionadas con el cumplimiento de cada uno de los nueve (9) objetivos que plantea el protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire. Corpocesar aduce que las acciones realizadas en cada uno de los objetivos *"revela con total claridad que el SEVCA_ZCC se encuentra alineado a los objetivos establecidos en el protocolo de monitoreo de la calidad del aire y estos No se han diluido a través de los años en los informes emitidos Ni se ha reducido su alcance".*

En el **numeral 8.** de la respuesta, Corpocesar se refiere a la observación relacionada con la determinación de los posibles riesgos para el medio ambiente como uno de los objetivos del SEVCA_ZCC. Corpocesar, aduce que en concordancia con la Resolución 2154 del 2010 *"(...) el SEVCA_ZCC no debe cumplir con todos los objetivos descritos en el protocolo de calidad de aire (...)"* y que las mediciones del SEVCA_ZCC *"(...) sirven como fundamento para evaluar los posibles riesgos al medio ambiente (...)"*. Finalmente, expresa que la información del SEVCA_ZCC está disponible para los expertos que así lo requieran.

En el **numeral 7** de la respuesta, Corpocesar se refiere al literal c) Medición de Ozono de NO y NO2. de la condición primera. Corpocesar refiere que de acuerdo al inventario de emisiones, se identificó que el principal contaminante es material particulado y por lo tanto el SEVCA_ZCC que *"(...) fue diseñado para monitorear el contaminante de mayor interés en su área de influencia (...)"* responde a este, en concordancia con la resolución 2154 del 2010.

Finalmente, en la respuesta no se hace referencia a la mención de OZONO y el diseño y ejecución de un programa con metas e indicadores para evaluar el SEVCA_ZCC.

Respuesta a la condición segunda – Corpocesar:

En primer lugar, Corpocesar no da respuesta explicita al cumplimiento del Artículo quinto de la Resolución 2254 de 01 de noviembre de 2017; sin embargo, se hace una referencia de los Estudios de Diseño y Rediseño del SEVCA_ZCC en la tabla 1. Del numeral 4 de la respuesta y el anexo A4. Estudios de Diseño y Rediseño.

En el numeral 5. de la respuesta, Corpocesar se refiere al incumplimiento de lo establecido en el articulo SEXTO de la Resolución 2254 de 01 de noviembre de 2017. Corpocesar, aduce que *"(...) no comprende tales afirmaciones, ya que al estar el SEVCA_ZCC acreditado ante el IDEAM (señalando nuevamente que esta es la única Entidad, con facultades otorgadas por el MADS para acreditar laboratorios de ensayos para recolección de información Ambiental en Colombia) cumple con los lineamientos establecidos en el Protocolo de Monitoreo de la Calidad del Aire (...)"*

En cuanto al parágrafo UNO, Corpocesar informa que *"(...) cuenta con un programa de descontaminación del aire, denominado "PROPUESTA EJECUTIVA PARA REDUCIR LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN LA ZONA MINERA DEL CESAR", el cual consolida todas las acciones para atacar las principales fuentes de emisión que se registran históricamente en la zona céntrica del Cesar"*. El mismo se encuentra en el anexo A6. Plan de Descontaminación de CORPOCESAR.

Respecto al documento mencionado, Corpocesar agrega que *"Este documento es el instrumento idóneo para que los gobernantes locales y demás actores en función de sus competencias, desarrollen las acciones y estrategias que permitan reducir las emisiones de material particulado generado por las diferentes fuentes que se presentan en sus áreas de influencia"*.

Respuesta a la condición tercera – Corpocesar:

En el numeral 4. de la respuesta, Corpocesar se refiere al literal b) Evaluación semestral. del numeral 2. Cumplimiento del Artículo Décimo Primero de la Resolución 2176 de 2007 del MAVDT. La Corporación informa que mediante las reuniones bimensuales *"(...) de los comités técnicos de calidad del aire que desarrolla junto a los diferentes actores que participan en la zona centro del Cesar (...)"* han cumplido con lo establecido en el Artículo Décimo Primero de la mencionada Resolución.

En el numeral 3. de la respuesta, Corpocesar se refiere a la ubicación y reubicación de las estaciones del SEVCA_ZCC. Corpocesar aduce que la ubicación de las estaciones *"(...) obedece a la aplicación rigurosa de los criterios técnicos contenidos en referencias internacionales y en la normativa Colombiana (...)"*, referencia dos estudios, el primero de ellos realizado en el año 2006, sirvió de base para el diseño del SEVCA_ZCC y el segundo elaborado en el año 2013, abordó la ubicación de las estaciones dando como resultado que el *"(...) SEVCA_ZCC si cumplía con las necesidades en materia de contaminación atmosférica en la zona minera del Cesar, evaluando todos los criterios que fueron abordados en el diseño inicial del sistema"*.

Respecto a la reubicación de la estación de Plan Bonito, Corpocesar refiere que en las reuniones con diferentes actores relacionados con la calidad de aire en el centro del Cesar se *"(...) definió en común acuerdo, el desmonte y reubicación de los equipos instalados en la estación ZM7 Plan bonito, pues al no existir ninguna comunidad, la estación pierde su objetivo a la luz de la normatividad de la calidad del aire, el cual es evaluar la exposición humana a los contaminantes atmosféricos"*.

En el numeral 6. de la respuesta, Corpocesar se refiere a lo establecido en los Artículo DECIMO SEGUNDO (literal c) Aportes de contaminantes de los proyectos mineros, del numeral 2. Cumplimiento de la Resolución 2176 de 2007 MAVDT), la Corporación aduce que no es de su

competencia el cumplimiento del artículo citado, y que la responsabilidad recae sobre Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

ANÁLISIS DE RESPUESTA - CGR

Condición primera:

Antes de realizar el análisis de la condición primera, resulta importante hacer referencia a la comunicación allegada por Corpocesar en respuesta a los requerimiento realizado por este Órgano de Control, en la que anexa en formato .XLS los criterios de microlocalización de las estaciones del SEVCA_ZCC, relacionando ID, nombre, municipio, georreferenciación y descripción de la microlocalización; No obstante, no aporta descripción de los criterios de microlocalización (aspectos generales y aspectos específicos) de acuerdo al protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire del MAVDT.

Por otra parte, NTC-ISO 17025 garantiza la competencia técnica y la fiabilidad de los resultados analíticos de los laboratorios de ensayo y calibración; en consecuencia, el cumplimiento de esta norma acredita laboratorios; ahora bien, la citada norma establece que se deben cumplir con la normatividad que le sea aplicable a sus clientes, en este caso debe cumplir con protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire del MAVDT. Aunado a lo anterior, la Resolución 2766 de 2015 del 28 de diciembre de 2015, emitida por el IDEAM *"por la cual se otorga la acreditación al laboratorio de calidad del aire de la Corporación, establece en su Artículo segundo que Corpocesar "(...) deberá cumplir y mantener las condiciones bajo las cuales obtuvo la acreditación"*. **Subrayado fuera de texto.** Dado que la acreditación fue otorgada en el año 2015 y la visita de la CGR se realizó en el mes de abril de 2018, las condiciones de microlocalización en cuanto a la ubicación y condiciones del entorno han cambiado.

En cuanto a la condición primera, en su respuesta CORPOCESAR afirma que en las hojas de vida de los equipos (anexas a la presente respuesta) se puede observar la especificación de las de microlocalización de las estaciones, también en el oficio de respuesta le anexa una columna al **Cuadro N° 2. Microlocalización de las estaciones del SEVCA_ZCC** de la presente observación en la cual describen los criterios Técnicos del SEVCA_ZCC para ubicación de estaciones; sin embargo, lo consignado en las hojas de vida de las estaciones no contempla todos los criterios de microlocalización del Protocolo.

Adicionalmente, después de la revisión de los criterios Técnicos del SEVCA_ZCC para ubicación de estaciones, descritos por Corpocesar en el **Cuadro N° 2. Microlocalización de las estaciones del SEVCA_ZCC**, este Ente de Control confirma que las estaciones denominadas ZM1 Loma Centro, ZM02 Jagua Centro, ZM03 Loma Caribe, ZM05 La Aurora, ZM06 Boquerón, ZM09 Vía la Jagua, ZM13 El Hatillo, ZM15 Chiriguaná, ZM19 Becerril, y ZM21 La Victoria, no cumplen a cabalidad con el protocolo para el monitoreo y

seguimiento de la calidad del aire del MAVDT. En consecuencia, el SEVCA_ZCC no cumple a cabalidad con el protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire del MAVDT.

Cuadro 5. Análisis de respuesta de microlocalización

ID	ANÁLISIS DE RESPUESTA
ZM1	En la tabla 29. Criterios para ubicar toma muestras y caminos de medición del Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, se especifica que la Distancia desde el toma muestra o desde el camino de medición a los árboles cercanos para PM10 y PM2.5 debe ser mayor a 10 metros a todas las escalas, si la distancia es 7m no está cumpliendo con los criterios para la micro localización. Así mismo, en el numeral e. de esta misma tabla se aclara que Debe tener flujo no restringido de aire 270° alrededor del toma muestra, 180° si el toma muestra se extiende desde el lado de un edificio. En las fotos se puede observar que tiene un flujo restringido menor de 270° alrededor del toma muestra, ya que prácticamente se encuentra rodeado de árboles. Considerando que son estaciones de categoría Urbana y suburbana el Protocolo recomienda: Para zonas con diferentes rugosidades de la superficie terrestre y condiciones térmicas particulares, como áreas urbanas, se recomienda hacer mediciones de turbulencia en un rango de tres a cinco sitios. De dos a cuatro estaciones para medir velocidad y dirección de viento, y temperatura en las capas superiores de la atmósfera.
ZM2	Si bien la distancia de la vertical de las paredes no influye con el flujo de la estación, la altura de estas no cumple con el criterio de dos veces h en la horizontal, como se puede observar en las imágenes. En las imágenes también se puede observar que hay salidas de aire acondicionado a menos de 5 metros de la estación, según el Protocolo la toma de muestras no debe estar localizada cerca de las salidas de sistemas de aire acondicionado o ventilaciones de edificios, la corporación debe cumplir este requisito. Así mismo, en la imagen se ve un árbol que supera la altura de la estación y está a menos de 10 metros de la toma de muestra. Se pueden observar otros árboles de una altura similar a la estación lo cual están impidiendo el flujo a 180° del punto de monitoreo.
ZM3	En la tabla 29. Criterios para ubicar toma muestras y caminos de medición del Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, se especifica que la Distancia desde el toma muestra o desde el camino de medición a los árboles cercanos para PM10 y PM2.5 debe ser mayor a 10 metros a todas las escalas, si la distancia es 7m no está cumpliendo con los criterios para la micro localización. Así mimo, en el numeral e. de esta misma tabla se aclara que Debe tener flujo no restringido de aire 270° alrededor del toma muestra, 180° si el toma muestra se extiende desde el lado de un edificio. En las fotos se puede observar que tiene un flujo restringido menor de 270° alrededor del toma muestra, ya que prácticamente se encuentra rodeado de árboles. Por otra parte esta observación se compara con los criterios de micro localización para los sensores de velocidad y dirección del viento son los del PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE, a los culés se les pide cumplimiento.
ZM5	Se deben cumplir con los criterios del PROTOCOLO, incluso si el concepto es que los residuos no interfieren en el monitoreo de calidad de aire. Esta observación se compara con los criterios de micro localización para los sensores de velocidad y dirección del viento son los del PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE, a los culés se les pide cumplimiento, si para análisis meteorológico regional El SEVCA_ZCC toma como referencia la estación (La Loma Carbones del Cesar) instalada por el IDEAM y la estación ZM22 Casacará, la instalación de los medidores deben cumplir los criterios, ya que están cumpliendo una función en la estación.
ZM6	Como se puede observar en la imegen, hay árboles de gran altura a menos de 10 m del toma muestras, por otro lado la altura del edificio más cercano está a menos de 2 veces la altura del mismo. La distancia entre el campo de futbol y el toma muestras es mucho menor a 10 metros. Esta observación se compara con los criterios de micro localización para los sensores de velocidad y dirección del viento son los del PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE, a los culés se les pide cumplimiento, si para análisis meteorológico regional El SEVCA_ZCC toma como referencia la estación (La Loma Carbones del Cesar) instalada por el IDEAM y la estación ZM22 Casacará, la instalación de los medidores deben cumplir los criterios, ya que están cumpliendo una función en la estación.
ZM9	El numeral 6.4.2.2. Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a cualquier muro, columna, o baranda etc. situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal). Como se puede observar en las imágenes hay varios muros e incluso tanques de almacenamiento de agua a menos de 2 m de los toma muestra, así mismo, hay salidas de aire acondicionado que están a menos de 5 m de distancia de los equipos.
ZM13	para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, se especifica que la Distancia desde el toma muestra o desde el camino de medición a los árboles cercanos para PM10 y PM2.5 debe ser mayor a 10 metros a todas las escalas, si la distancia es 6m no está cumpliendo con los criterios para la micro localización. Así mimo, en el

ID	ANÁLISIS DE RESPUESTA
	numeral e. de esta misma tabla se aclara que Debe tener flujo no restringido de aire 270° alrededor del toma muestra, 180° si el toma muestra se extiende desde el lado de un edificio. En las fotos se puede observar que tiene un flujo restringido menor de 270° alrededor del toma muestra, ya que prácticamente se encuentra rodeado de árboles. Por otra parte esta observación se compara con los criterios de micro localización para los sensores de velocidad y dirección del viento son los del PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE, a los culés se les pide cumplimiento.
ZM15	En las imágenes se puede observar que los equipos se encuentran muy cercanos a los muros de la azotea, el numeral 6.4.2.2. Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a cualquier muro, columna, o baranda etc. situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal), incumpliendo con los criterios del protocolo. Por otra parte esta observación se compara con los criterios de micro localización para los sensores de velocidad y dirección del viento son los del PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE, a los culés se les pide cumplimiento.
ZM19	El numeral 6.4.2.2. Del protocolo Especifica que Cuando el sitio de vigilancia se encuentra en una azotea, esta distancia se refiere a **cualquier muro, columna, o baranda etc.** situados en la misma la estación debe estar a >2m (todas las escalas, solo distancia horizontal). Por lo tanto, independientemente de la altura, la estación debe estar separada de los muros 2m en cualquier dirección horizontal. Por otra parte, como se puede observar en las imágenes las salidas de los sistemas de aire acondicionado se encuentran a menos de 5 metros de la estación.
ZM20	Como se puede observar en las imágenes, los árboles están muy cercanos a la estación, ninguno de los que rodea la estación se encuentra a más de 10 m de distancia del toma muestra, por lo cual no están cumpliendo con los criterios del protocolo, Así mismo, como se especifica en la tabla 29 Debe tener flujo no restringido de aire 270° alrededor del toma muestra, 180° si el toma muestra se extiende desde el lado de un edificio. En las fotos se puede observar que tiene un flujo restringido menor de 270° alrededor del toma muestra, ya que prácticamente se encuentra rodeado de árboles. Considerando que son estaciones de categoría Urbana y suburbana el Protocolo recomienda: Para zonas con diferentes rugosidades de la superficie terrestre y condiciones térmicas particulares, como áreas urbanas, se recomienda hacer mediciones de turbulencia en un rango de tres a cinco sitios. De dos a cuatro estaciones para medir velocidad y dirección de viento, y temperatura en las capas superiores de la atmósfera.
ZM21	Como se puede observar claramente en las imágenes la estación estaba rodeada de especies herbazales de gran altura las cuales incluso eran de igual o superior altura al del toma muestra, y especies arbóreas a menos de 10 metros, Para los árboles que se observan al fon lo cuales tienen una gran altura según el numeral 6.4.2.2. Deben tener una distancia mayor a 20 m lo cual no se está cumpliendo. Así mismo, como se especifica en la tabla 29 Debe tener flujo no restringido de aire 270° alrededor del toma muestra, 180° si el toma muestra se extiende desde el lado de un edificio. En las fotos se puede observar que tiene un flujo restringido menor de 270° alrededor del toma muestra, ya que prácticamente se encuentra rodeado de árboles. Considerando que son estaciones de categoría Urbana y suburbana el Protocolo recomienda: Para zonas con diferentes rugosidades de la superficie terrestre y condiciones térmicas particulares, como áreas urbanas, se recomienda hacer mediciones de turbulencia en un rango de tres a cinco sitios. De dos a cuatro estaciones para medir velocidad y dirección de viento, y temperatura en las capas superiores de la atmósfera.

Cabe agregar, que las estaciones ubicadas en azoteas[1] tienden a aumentar la temperatura ambiente, debido a que el concreto retiene más el calor, por lo cual se utilizán controles de temperatura y medidas tales como la implementación de tapetes verdes o pinturas aislantes. En el mismo sentido, el IDEAM reportó en el informe de hallazgos de evaluación IN SITU a organismos de evaluación de la conformidad – OEC de fecha de 24 de junio de 2016, que la temperatura de ensayo estaba por encima de 30° C. Aunado a lo anterior, en los manuales de los equipos se indica la temperatura de operación y la mayoría de los consultados describe que deben trabajar a una temperatura ambiente; toda vez, que los factores meteorológicos como la temperatura pueden influir en los niveles de contaminación del aire, las temperaturas adecuadas para los equipos se indican a continuación:

[1] El SEVCA_ZCC posee las siguientes estaciones ubicadas en azoteas: ZM2 Jagua Centro, ZM9 Jagua Vía, ZM19 Becerril, ZM15 Chiriguaná y ZM12 Rincón Hondo

- **TURNKEY INSTRUMENTS LTD TOPAS OPERATING INSTRUCTIONS**

"The internal temperature will normally be about 3 C above ambient when the inlet heater is off. Resist the temptation of placing the mains power supply inside the Topas IP66 enclosure, extra self heating will result."

- **TISCH ENVIRONMENTAL TE-WILBUR10 TE-WILBUR 2.5 LOW VOLUME AIR PARTICULATE SAMPLER PM10**

4.8 Filter Pre-Conditioning and Weighing *NOTE: For PM10 and PM2.5 sampling, refer to EPA QA Guidance Document 2.12 – Monitoring PM2.5 in Ambient Air Using Designated Reference for Class I Equivalent Methods for information on filter weighing, conditioning and microbalance standards. Conditioning of clean unexposed filters New, unexposed filters must be conditioned in a conditioning environment for 24 hours before the pre-weighing. The mean %RH must be between 30 and 40 %RH ±5% over the 24 hours of conditioning and a mean temperature between 20 and 23°C with a variability of no more than ±2°C over the 24 hour conditioning period.*

Pre-weighing of unexposed filters
The filters must be weighed in the same room as they were conditioned in. Record the %RH and temperature and verify the mean temperature and %RH for the last 24 hours has remained between 20-23°C (with instantaneous readings within ±2°C) and 30-40% RH (with instantaneous readings within ±5%RH.

Weighing of exposed filters
The filters must be weighed in the same room as they were conditioned in. Record the %RH and temperature and verify the mean temperature and %RH for the last 24 hours has remained between 20-23°C (with instantaneous readings within ±2°C) and 30-40% RH (with instantaneous readings within ±5%RH.

- **BGI INCORPORATED PQ200- INSTRUCTIVO**

La EPA ha ordenado que las mediciones del caudal de flujo de aire y su control se lleve a cabo con una base volumétrica en lugar del anterior, el flujo de la masa constante en condiciones (760 mmHg, 25° C). La razón de este cambio se basa en el hecho de que los equipos de medición basados en la inercia del aerosol que se está colectando requieren que se realice a una velocidad constante. Ya que las dimensiones de las unidades de medición son fijas, la medición se realiza a un volumen constante.

- **ANDERSEN GRASEBY GMW 1200 MANUAL**

"P.3.0 CALIBRATION PROCEDURES This document describes the calibration procedure for the PM10 Volumetric Flow Controller (VFC) system. The VFC uses a vacuum cleaner motor that operates at maximum speed. The vacuum motor draws air through a fixed area in the VFC, and a critical flow is established through the PM10 sampling head at 40 cubic feet per minute (CFM). Since the VFC's performance varies with ambient temperature and pressure, each VFC has a set of NIST traceable factory calibration tables for temperature in degrees C and F. For the sake of simplicity and with minimum error (+ 2.5 percent).

In addition, the flow rate in CFM must be adjusted for temperature. The slope and intercept derived above were calculated at 77 degrees Fahrenheit (Qv f) or 25 degrees Centigrade (Qv c). The correction factor is +0.033 CFM per degree Fahrenheit, or +0.059 CFM per degree Centigrade. For temperatures below standard temperature (25 degrees C) the correction will be negative. For temperatures above standard temperature (25 degrees C) the correction will be positive. A complete set of equations to determine flow in CFM for degrees F and for degrees C is presented below, including the slope and intercept:

P.3.1.1 GENERAL INFORMATION 1. The PM10 sampler operation will remain the same as described in Appendix P of the Quality Assurance Manual. Pre and post Magnehelic readings, along with the average

outside temperature and average ambient pressure, are recorded on the 24-Hour Air Sample Report (MLD-13A, Rev. 4-94, Figure P.3.1.1). The laboratory staff enters this information into the Laboratory Information Management System (LIMS), and the sampler flowrate, particulate matter concentration, and ion concentrations are calculated by LIMS. The equations to determine volumetric and standard flows are presented at the end of this section."

En el numeral 2. de la respuesta Corpocesar se refiere al literal **b) La no formulación de los objetivos del SEVCA_ZCC**. de la condición primera, cabe aclarar a la Corporación que la revisión de los Objetivos del SEVCA_ZCC se realizó también en la página web[1] del SEVCA_ZCC y en el observatorio ambiental del Cesar[2], evidenciando la ausencia de los objetivos del SEVCA_ZCC. Adicionalmente, se revisaron los informes anuales sin evidenciar los objetivos; no obstante, Corpocesar afirma que los objetivos contenidos en los informes están orientados específicamente al cumplimiento de los lineamientos establecidos en la NTC-ISO 17025, y que los nueve (9) objetivos que plantea el protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire se cumplen a través de una serie de acciones. Ante la situación planteada por la Corporación, resulta oportuno preguntarse ¿Cómo se realizan acciones para el cumplimiento de objetivos que no están planteados?; en ese orden de ideas, es importante que se plantee claramente objetivos para el SEVCA_ZCC, y a partir de estos, definir las acciones, indicadores y metas. Lo anterior permite medir y evidenciar el avance del SEVCA_ZCC en el logro de los objetivos y el cumplimiento del protocolo de monitoreo y vigilancia de la calidad del aire.

En el numeral 7 de la respuesta, Corpocesar se refiere al literal c) **Medición de Ozono, NO y NO2.** de la condición primera, la Corporación informa que el SEVCA_ZCC se diseñó para monitorear el contaminante de mayor interés; no obstante, en el documento denominado: "ELABORACIÓN DE INVENTARIO DE EMISIONES DE FUENTES NO MINERAS EN EL MUNICIPIO DE LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR - COLOMBIA)" entre otras concluye que *"El inventario de emisiones del municipio de La Jagua de Ibirico evidencio claramente que las fuentes de mayor influencia en la generación de material particulado son las vias y las construcciones, para el caso de la emisión de gases las fuentes móviles son las de mayor influencia, lo cual era de esperarse en un municipio como el actualmente estudiado"*. **Subrayado fuera de texto.** A su vez, el SEVCA_ZCC al estar diseñado para medir material particulado, obvia otros contaminantes de especial interés para la salud pública y no propende por el cumplimiento del objetivo 4. Evaluar el riesgo para la salud humana del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire. Igualmente, en el informe anual SEVCA_ZCC – 2017, relaciona en las observaciones del entorno, que "(...) eventos como quemas de basuras e incendios forestales tienen un efecto altamente negativo sobre la calidad del aire", ya que los incendios generan emisiones de gases de efecto invernadero dentro de los cuales se encuentra NO y NO2.

En el numeral 8, Corpocesar aduce: **a)** de acuerdo con la Resolución 2154 del 2010 no debe cumplir con todos los objetivos descritos en el protocolo de calidad de aire, **b)** las

[1] http://aite.dyndns.org/ambiensQ/amtpro/quienesSomos
[2] http://observatoriocesar.com/componente-aire/

mediciones de calidad de aire que realiza el sistema sirven como fundamento para evaluar los posibles riesgos al medio ambiente y **c)** la mediciones están disponible para los expertos que así lo requieran. Respecto a este numeral, en el análisis del numeral 2, este órgano de Control evidenció la carencia de objetivos, y por ende la ausencia de acciones, indicadores y metas para su logro de cada objetivo planteado.

Condición segunda

En primer lugar, el Artículo 5. de la Resolución 2254 de 2017 del MADS, establece que se debe contar con un **documento de diseño y rediseño y de operación** de acuerdo con lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire. En la respuesta de la Corporación no hace referencia explícita al cumplimiento del artículo, a su vez, relaciona cuatro Estudios de Diseño y Rediseño, los tres primeros anteriores a la entrada en vigencia de la norma citada, y un cuarto del año 2018 denominado "ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AIRE" el cual será socializado a los diferentes actores del comité técnico en julio del presente año; sin embargo, la Corporación no informa del contenido del dicho estudio y si el mismo se ajusta a lo establecido en el Artículo 5. de la Resolución 2254 de 2017. Por las consideraciones anteriores, se mantiene el hallazgo en lo concerniente al cumplimiento del Artículo 5. de la Resolución 2254 de 2017 del MADS.

En el numeral 5 de la respuesta, Corpocesar aduce que cumple con lo establecido en el artículo sexto de la Resolución 2254 de 01 de noviembre de 2017; toda vez, que al estar acreditado por el IDEAM cumple con los lineamientos establecidos en el Protocolo de Monitoreo de la Calidad del Aire. Empero, en el análisis de la respuesta a la condición primera, este Órgano de Control dedujo a partir de las revisión de normativa y visita de campo que el del SEVCA_ZCC, no cumple a cabalidad con el protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire del MAVDT, y por ende no cumple con lo establecido en el artículo sexto de la Resolución 2254 de 01 de noviembre de 2017. Cabe agregar, que como Órgano de Control, se está en la potestad de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental Colombiana y la certificación del IDEAM no es impedimento para cumplir con su deber misional y Constitucional.

Finalmente, lo relacionado con el parágrafo uno del artículo sexto de la Resolución 2254 de 01 de noviembre de 2017, concerniente a la elaboración o modificación de los Programas de Reducción de la Contaminación del Aire. La Corporación informa que posee el documento *denominado "PROPUESTA EJECUTIVA PARA REDUCIR LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN LA ZONA MINERA DEL CESAR"*, catalogándolo como el documento idóneo para que los diferentes actores desarrollen acciones y estrategias que permitan reducir las emisiones de material particulado; sin embargo, el parágrafo uno establece la elaboración o modificación de los programas de reducción de la contaminación del Aire, cabe traer a colación que la Resolución 2176 de 2007 estableció en su momento el Programa De Reducción de la Contaminación para las áreas - Fuente De Contaminación Clasificadas en la Zona Carbonífera del Cesar, el cual se

encuentra vigente. Es evidente entonces, que dicho documento no va más allá de una propuesta, que no resulta mandatoria para los diferentes actores en la zona centro del cesar. En este punto la Corporación no aplica el Principio de Rigor Subsidiario para alinear el programa a las nuevas ajustes normativos en materia ambiental y condiciones ambientales. Por otra parte el documento no posee indicadores y metas que permitan evaluar la efectividad.

Condición tercera

En primer lugar, Corpocesar no da respuesta explicita al cumplimiento del artículo tercero de la Resolución 2176 de 2007 del MAVDT; por lo tanto, se mantiene el hallazgo en lo concerniente al artículo mencionado.

En segundo lugar, Corpocesar informa que la evaluación semestral de la ubicación de las estaciones y la correcta operación de la red de monitoreo de calidad del aire, se viene realizando en los comités bimensuales; sin embargo, al revisar el anexo A5. Actas de Comité Técnico en CA, se observan soportes de actas y listas de asistencia de los años 2015, 2016, 2017 y 2018, cabe recordar que la Resolución que ordena dicha evaluación fue expedida en el año 2007 y en los documentos anexos no se observa soportes de los años anteriores al año 2015. Adicionalmente, las actas no constituyen un documento técnico que permita evaluar de la ubicación de las estaciones y la correcta operación de la red de monitoreo de calidad del aire, tampoco permite observar la trazabilidad del análisis individual y total de la ubicación de las estaciones, no poseen indicadores y metas que permitan evaluar la efectividad de las acciones contempladas y finalmente no relaciona los cambios en las geoformas de la zona causadas por la actividad minera, los cambios en el entorno y los sentidos de los avances de los frentes mineros y/o cierre de los mismos, que posiblemente pudieron afectar la medición de los parámetros en cada estación. Por las consideraciones anteriores, se mantiene el hallazgo en lo concerniente al artículo décimo primero de la Resolución 2176 de 2007 del MAVDT.

En tercer lugar, la Corporación relaciona estudios de los años 2006 y 2013 en los que afirma que la ubicación y reubicación obedecen a la aplicación rigurosa de criterios técnicos; sin embargo, no relaciona nuevos estudios que contemplen las .nuevas condiciones de la geoformas, los cambios en el entorno y los cambios en los avances y/o abandono de frentes mineros que puedan afectar o significar cambios en los contaminantes presentes. Cabe agregar, que la Corporación no hizo referencia en su respuesta a la revisión de la clasificación de la estación de Boquerón. Después de las consideraciones anteriores, se mantiene el hallazgo en lo concerniente a la justificación técnica para la ubicación y reubicación de las estaciones de monitoreo de SEVCA_ZCC.

Finalmente, en lo que respecta al cumplimiento del Articulo décimo segundo de la Resolución 2176 de 2007 del MAVDT, este Órgano de Control, acepta la respuesta, y por lo tanto no mantiene el hallazgo en lo concerniente al artículo citado.

Después de lo anterior expuesto (condición primera, segunda y tercera), se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Del presente hallazgo se dará traslado al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM para lo de su competencia.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad ambiental en los expedientes seleccionados, con énfasis en el cumplimiento de las medidas de compensación ambiental e inversión forzosa del 1% definidas en los instrumentos ambientales aprobados por la ANLA.

EXPEDIENTE LAM3831

HALLAZGO N°05 – D5. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL.- Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIO

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 3º del Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, mediante el cual se disponen las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, le corresponde a esta Autoridad, realizar el seguimiento de las licencias, planes de manejo ambiental, permisos y trámites ambientales.

Decreto 2041 de 2014. **Artículo 40. Control y seguimiento.** Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:
(...)
2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

Mediante la Resolución No 2611 el MAVDT, aprueba el plan de manejo ambiental, vigente a la fecha.

Mediante la Resolución 105 del 4 de febrero de 2016 se imponen medidas de manejo adicionales a las establecidas en el plan de manejo ambiental.

De acuerdo con lo establecido por la Autoridad Ambiental –ANLA, mediante Auto No. 04848 del 30 de octubre de 2017, la Empresa debe presentar los informes de cumplimiento Ambiental ICA a la autoridad ambiental de las respectivas fichas de manejo y cronogramas de avance de las actividades que se encuentran desarrolladas y pendientes.

CONDICIÓN

La gestión de seguimiento y control, permite a la Autoridad Ambiental conocer el estado de cumplimiento de las obligaciones a cargo del titular del instrumento de manejo y control ambiental, Plan de Desmantelamiento y Abandono, Plan de Contingencia y los actos administrativos expedidos en razón del proyecto, lo que conlleva a efectuar los requerimientos a que haya lugar. Es así que la CGR, observa que la ANLA no ha realizado de manera oportuna y eficiente un seguimiento y control a estas actividades que se encuentran pendientes a la fecha por la empresa minera y la autoridad ambiental no ha tomado las medidas pertinentes para requerirla.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

La ANLA no ha realizado de manera oportuna y eficiente un seguimiento y control a las actividades contentivas del Plan de manejo ambiental, Plan de Desmantelamiento y Abandono y Plan de Contingencia, que se encuentran pendientes en el PMA a la fecha por la empresa Norcarbón, de tal forma que mediante la implementación de las acciones ambientales discriminadas en el Plan se garantice su cumplimiento.

EFECTO

El incumplimiento a las medidas establecida en el PMA, obra en contra del medio ambiente; y por ende, causa deterioro al capital natural. Así como, la no aplicación de las medidas de contingencia frente a las eventualidades presentadas el área de interés, repercuten en el deterioro del medio ambiente al no controlar impactos ambientales que se presentaron.

Asimismo, la no implementación adecuada del Plan de Desmantelamiento y Abandono ocasiona afectación a los recursos presente en el área del título, repercutiendo en el deterioro del ambienta y por ende en contra del derecho a un ambiente sano.

RESPUESTA ENTIDAD

Referente al Plan de Manejo Ambiental:

"(...)

No resulta cierto lo manifestado en la observación efectuada por esa Contraloría General de la República, ya que mediante Auto 4848 de 30 de octubre de 2017, esta Autoridad Nacional requirió a la sociedad responsable del proyecto, el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

"ARTICULO SEGUNDO - Requerir a la empresa C.I NORCARBON S.A.S, para que de manera inmediata dé cumplimiento a las siguientes actividades."

1. *En cuanto la ficha de monitoreo y seguimiento CL-SM-F-1 Aguas Superficiales: Remita los informes de monitoreo de aguas superficiales correspondientes a los años 2015 y 2016. Esta obligación se encuentra contenida en el numeral 3.1 del artículo Primero del Auto 5896 del 15 de diciembre de 2015. 2.*
2. *En cuanto a la Ficha de Seguimiento y Monitoreo CL-SM-F-1 Manejo y disposición de suelo removido. Presentar los resultados y análisis de los monitoreos del Manejo y disposición de suelo removido, en los que se establecen las enmiendas y los elementos que deben ser adicionados a los suelos de acuerdo a la calidad fisicoquímica determinada correspondientes a los años 2015 y 2016. 3.*
3. *En cuanto a la Ficha CL- SM- B- 1 Programa de Protección y Conservación de Fauna y Flora. Presentar de manera inmediata los resultados y análisis de los monitoreos correspondientes a los años 2015 y 2016 del programa de protección y conservación de Fauna y Flora.*

(...)

Con el seguimiento efectuado por esta Autoridad Nacional y la expedición del Auto 4848 de 30 de octubre de 2017, se verificó el incumplimiento de cuarenta y siete (47) obligaciones pendientes no cumplidas a la fecha de la expedición del mismo, a las cuales se les requirió el cumplimiento inmediato y serán objeto de un proceso sancionatorio.

Consecuente con lo anterior, en el Concepto Técnico 1345 de fecha 2 de abril de 2018, como producto del seguimiento realizado al proyecto LAM3831 los días 6, 7 y 8 de febrero de 2018, se indicó lo siguiente:

"9.2.1.5 SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS

9.2.1.5 SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS

9.2.1.5.1 *Se refiere a la Empresa que debe dar cumplimiento inmediato a lo establecido en el Numeral 1 del Artículo Primero del Auto 04848 del 30 de octubre de 2017 y al Numeral 3.1 del artículo Primero del Auto 5896 del 15 de diciembre de 2015, en el sentido de remitir los informes de monitoreo de aguas superficiales correspondientes a los años 2015 y 2016.*

9.2.1.5.2 *Se refiere a la Empresa que debe dar cumplimiento inmediato a lo establecido en el Numeral 10 del Artículo Segundo del Auto 04848 del 30 de octubre de 2017, Artículo Noveno del Auto 03284 de 31 de julio de 2017 y Numeral 1.1 del artículo Primero del Auto 5896 del 15 de diciembre de 2015, en el sentido de presentar el documento requerido para pronunciamiento de la ANLA, en el que explique y soporte la no aplicabilidad a implementación del plan de contingencias establecido, ante la situación presentada de inactividad.*

9.2.1.5.4 *Se refiere a la Empresa que debe dar cumplimiento inmediato a lo establecido en el Numeral 11 del Artículo Segundo del Auto 04848 del 30 de octubre de 2017, Numeral 2.2 del Artículo Primero del Auto 5896 del 15 de diciembre de 2015 y Numeral 1 del Artículo Segundo del Auto 03284 de 31 de julio de 2017, en el sentido de presentar los soportes de cumplimiento de la ficha de manejo CL-F-3 Manejo del Coluvión y un cronograma de avance de las actividades que se encuentran pendientes de cumplir.*

"(...)

El seguimiento adelantado por esta Autoridad Nacional, se exige el cumplimiento inmediato de cincuenta y tres (53) obligaciones no cumplidas, por lo tanto, en el citado Concepto Técnico, se recomienda remitir a la oficina jurídica para evaluar la pertinencia de la acción disciplinaria administrativa ambiental respecto a los incumplimientos referidos de las obligaciones que se identificaron y se encuentran estipulados en el numeral 9.2.1.5 del citado Concepto Técnico, al respecto el concepto técnico 1345 del 2 de abril de 2018, se encuenta en trámite de ser acogido por acto administrativo, y se llevará a cabo el procedimiento a que se refiere la Ley 1333 de 2009

Por incumplimientos a obligaciones ambientales establecidas al proyecto, se han iniciado procedimientos sancionatorios, los cuales se presentan en detalle en la respuesta a la observación 9-D

No hay por tanto, sustento a la observación efectuada por la Contraloría, a esta Autoridad Nacional, por cuanto como se demuestra si se realiza seguimiento ambiental a las obligaciones pendientes por cumplir de parte de NORCARBON SA y se ordena evaluar la pertinencia de la acción disciplinaria administrativa ambiental a la oficina asesora jurídica de esta Autoridad Nacional.

Asimismo, responde la entidad con relación al Plan de Cierre Temporal:
"(...)

La observación no tiene sustento, teniendo en cuenta que mediante la Resolución 1182 del 22 de septiembre de 2015, fue impuesta por esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales la suspensión de la operación minera y mediante Resolución 105 del 4 de febrero de 2016, se solicitó a C.I. NORCARBON S.A.S. presentar debidamente ajustado y detallado el Plan de Cierre Temporal. Por tanto, las actuaciones de la ANLA que desvirtúan la observación son las siguientes:

Mediante la Resolución 105 del 4 de febrero de 2016, la ANLA, resolvió:

***"ARTÍCULO PRIMERO**. Modificar el numeral 6.4 del artículo sexto de la Resolución 2611 del 28 de diciembre de 2009, de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente acto administrativo, en los términos que a continuación se consigna:*

Mediante comunicación con radicado 2017057947-1-000 del 28 de julio de 2017, C.I. NORCARBÓN S.A.S., presentó a esta Autoridad Nacional el documento «Del Plan de Cierre Temporal por suspensión de actividades mineras»

Teniendo en cuenta el seguimiento ambiental al proyecto y la visita del 6, al 9 de febrero de 2018, se emitió el concepto técnico 1345 del 2 de abril de 2018, el cual está en proceso de ser acogido por el correspondiente acto administrativo.

En concepto citado se hace análisis respecto al Plan de Cierre Temporal presentado por C.I NORCARBON S.A.S, se determinó en relación con el tema, lo siguiente

"9.2.1.4. DEL PLAN DE CIERRE TEMPORAL

Aprobar los siguientes programas tal y como se indica a continuación:
9.2.1.4.1. Programa de Rehabilitación de Suelos:
Medidas:

a) Conservación del suelo

- *Programación de la rehabilitación*

Programar a corto plazo, la rehabilitación de las áreas degradadas de manera conjunta con la restitución morfológica de los botaderos Norte y Sur.

Contrario a la observación hecha por la Contraloría, la gestión de esta Autoridad Nacional ha sido diligente, oportuna y seria exigiendo que NORCARBON presentara el Plan de Cierre Temporal por suspensión de actividades mineras, el cual fue evaluado, y se emitió en el concepto técnico 1345 del 2 de abril de 2018, el cual se encuentra en proceso de ser acogido mediante acto administrativo, de esta Autoridad.

En lo concerniente al Plan de Contingencia:

"(...)

Igualmente, esta Autoridad Nacional, ha programado y efectuado visitas de seguimiento ambiental al proyecto EXPLOTACIÓN CARBONÍFERA MINA CERROLARGO, (expediente LAM3831) de C I NORCARBÓN S.A. El seguimiento más reciente se efectuó con la visita al proyecto del 6 al 8 de febrero de 2018, verificando que no se reportó contingencia que requiriera presentado además de la verificación por parte de esta Autoridad Nacional, en dicho concepto técnico se determinó que " . De acuerdo a lo verificado durante la visita de seguimiento, en la mina "La Divisa" no se han presentado contingencias que reportar, desde septiembre de 2015, fecha en la cual la ANLA suspendió las actividades mineras como medida preventiva ...", y se reitera que a la fecha de generación del referido concepto, no se han presentado hechos de contingencias reportados, que se hubieren generado con posterioridad a la suspensión de las actividades mineras por la imposición de la medida preventiva.

De igual forma, está claro que ejecutar el plan de contingencia y desarrollar las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental es deber del titular del proyecto, como lo establece el artículo 2.2.2.3.9.3 del Decreto 1076 de 2015, así como el de informar a la Autoridad Nacional competente en un término no mayor a 24 horas, teniendo en cuenta además lo establecido en la Resolución 1767 del 27 de octubre de 2016, por la cual se adopta el formato único para el reporte de contingencias , para que esta determine la necesidad de verificar los hechos e imponer las medidas adicionales en caso de ser necesario.

"(...)

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales como expone en su respuesta del seguimiento y control adecuado que efectúa al PMA del proyecto LAM 3831 y que además de imponerle una medida preventiva de suspensión de actividades por medio de la Resolución 1182 del 22 de septiembre de 2015, suspensión que a la fecha se encuentra vigente por cuanto la empresa no ha dado cumplimiento a la totalidad de las obligaciones impuestas para su respectivo levantamiento.

Asimismo, mediante el Auto 4848 del 30 de octubre de 2017, la ANLA requirió el cumplimiento de las obligaciones respectivas y en los términos señalados para su cumplimiento de manera específica.

En este sentido se observa que la ANLA, en su respuesta ha realizado esfuerzos para mejorar la frecuencia de verificación, seguimiento y control del contenido de los PMA; a pesar de lo anterior, para la CGR, este hecho no es nuevo sino reiterativo por las razones expuesta por la entidad de control en informes anteriores y que persisten a la fecha ratificándose en las visitas de inspección realizadas donde los retrasos en las obligaciones como es el caso del LAM3831, 3830, 2622, entre otros; en su evaluación, revisión y presentación, así como la laxitud en los requerimientos a la empresa en el cumplimiento de los mismos, y que traen como consecuencias el deterioro de los recursos naturales presentes en el proyecto y del medio ambiente, sin que la ANLA no haya agotado sus acciones frente a estos incumplimientos.

Dado que las actividades de explotación en la mina "Cerrolargo" se encuentran suspendidas, en cumplimiento de la medida preventiva impuesta por la ANLA mediante la Resolución 1182 del 22 de septiembre de 2015, la CGR, observa que la empresa Norcarbón a la fecha no ha presentado un plan de cierre temporal o en su defecto definitivo, que garantice que las actividades de manejo ambiental que deben ejecutar, aún suspendida la actividad minera, se cumplan, respondiendo así para que la mina no genere impactos ambientales no previstos. Lo anterior en cumplimiento de la Resolución 105 del 4 de febrero de 2016. La ANLA no ha requerido a la empresa en lo pertinente para dar cumplimiento a lo establecido en dicho Plan.

La ANLA, establece que a la fecha no se han presentado contingencias en la visita realizada por el grupo de seguimiento a la mina Cerrolargo; puesto que no se evidenció ninguna situación o hecho que pueda ser descrito como contingencia. A pesar que ésta se encuentran suspendidas, en cumplimiento de la medida preventiva impuesta por la ANLA mediante la Resolución 1182 del 22 de septiembre de 2015, la Empresa Norcarbón debe presentar un plan de cierre temporal que garantice que las actividades de manejo ambiental que deben ejecutar, aún suspendida la actividad minera, se cumplan, garantizando así que la mina no genere impactos ambientales no previstos. Lo anterior en cumplimiento de la Resolución 105 del 4 de febrero de 2016.

Por otra parte, cabe anotar que las obligaciones establecidas o requeridas en los diferentes actos administrativos, una vez en firme, son de obligatorio cumplimiento, luego su inobservancia en los términos establecidos, deriva la imposición y ejecución de las medidas preventivas y sanciones que sean aplicables según el caso, de conformidad con lo establecido en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 Por lo anterior en el marco del orden constitucional y legal, se hace necesario ajustar las hipótesis bajo las cuales puede acaecer el cierre temporal de la mina, en aras de proteger los recursos naturales presentes en la zona y bajo el objetivo de prevenir, mitigar, compensar, o corregir los posibles impactos ambientales que puedan derivarse de la ocurrencia de las eventualidades de cierre temporal.

Es importante traer a colación la Sentencia de la Corte Constitucional C-703 de 6 de septiembre de 2010, M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, según la cual: "....Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente...."

Por lo anterior, la CGR establece que a la fecha la ANLA no ha realizado las acciones pertinentes para el caso de la exigencia de un Plan de Contingencia en beneficio de proteger los recursos naturales presentes en la zona y bajo el objetivo de prevenir, mitigar,

compensar, o corregir los posibles impactos ambientales que puedan derivarse de la ocurrencia de las eventualidades de cierre temporal

Cabe recordar que las obligaciones derivadas de los diferentes actos administrativos proferidos por la Autoridad Ambiental, asi como los requerimientos efectuados en razón del seguimiento ambiental adelantado a los proyectos son de obligatorio cumplimiento, una vez estos quedan en firme; en consecuencia, su inobservancia en cuanto al alcance y términos de los mismos da origen a la apertura de las respectivas investigaciones, formulaciones de cargos e imposición de sanciones, previo el trámite del proceso de carácter sancionatorio, estipulado en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

Es importante aclarar que los documentos soportes Informes de seguimiento al PMA, Plan de Cierre y abandono y Plan de Contingencia por parte de la ANLA; en el desarrollo de la revisión documental por parte de la Auditoría tanto en los expedientes en físico como en el Sistema SILA, no se encontraban cargados a la fecha.

Por lo tanto, para la Contraloría la respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación y se mantiene como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO N°06 – D6. CONTROL Y SEGUIMIENTO INFORMES DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL –ICA - Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIO

El establece el Decreto 2041 de octubre 15 del 2014 en su título VI control y seguimiento, en su Artículo 40. Control y seguimiento, que los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: 9. Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.

Parágrafo 1°. La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas

CONDICIÓN

Una vez revisados los informes de cumplimiento Ambiental – ICAS de los proyectos mineros seleccionados LAM 3830, 3831, 0027, 2622 y 1203; la CGR Observó, que la ANLA no está dando cumplimento con eficacia y eficiencia a su función de Control y Seguimiento a los respectivos informes y de los compromisos ambientales suscritos por parte de la empresas mineras en estos; es así que, la autoridad ambiental se pronuncia sobre los mismos en términos mayores a tres (3) meses y en algunos hasta más de un año o dos como es el caso de los ICAS 3830 y 3831, entre otros ; lo anterior se corroboró en las visitas de campo realizadas a dichos proyectos entre los meses de marzo y abril de 2018. Dado lo anterior se genera un incumplimiento a lo establecido en el Decreto 2041 de octubre 15 del 2014 en su título VI control y seguimiento, Artículo 40.Numeral 9.

Hallazgo administrativo con presunta connotación Disciplinaria

CAUSA

Las situaciones que se presentan son debidas a la falta de control y seguimiento a los respectivos informes de cumplimiento ambiental a los cuales se les debe dar estricto cumplimiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

EFECTO

Ocasiona afectación a los recursos naturales, repercutiendo en el deterioro del ambiente y por ende en contra del derecho a un ambiente sano.

RESPUESTA ENTIDAD

"(...)

Esta Autoridad Nacional en ejercicio de la función de seguimiento se pronuncia sobre los ICAS en un término no mayor a tres meses, conforme con su competencia y la planeación de actividades desde el año 2017, por lo cual implementó el proceso de verificación preliminar de ICA, que consiste en que una vez radicado el citado informe en la ANLA, se realiza la verificación preliminar para garantizar que la información presentada se encuentre acorde con las exigencias del Manual de Seguimiento de proyectos ambientales, así como que la información se encuentre disponible para su consulta y no presente errores de apertura de archivos o carpetas vacías, que puedan dificultar el seguimiento ambiental. En el evento en que exista algún inconveniente con el acceso a la misma, se expide un oficio dirigido al titular del proyecto, informado sobre lo encontrado. Si en la verificación preliminar da como resultado el cumplimiento, se procede al seguimiento conforme lo establece el citado Manual de Seguimiento, en cumplimiento al artículo 2.2.3.9.4 del Decreto 1076 de 2015, así como al procedimiento interno de seguimiento.

Por lo tanto, no existe omisión en las funciones establecidas para la Autoridad Nacional, en vista de que se está garantizado el seguimiento ambiental constante a cada uno de los proyectos, entre los cuales están los consultados por la Contraloría

De la revisión de los ICA, de conformidad con el Manual de Seguimiento, este culmina con la expedición del acto administrativo que acoge el concepto técnico, en consecuencia, esta Autoridad si está actuando bajo los principios de eficacia y eficiencia en el seguimiento ambiental, toda vez que ejerce su función de seguimiento a los proyectos de su competencia garantizando el desarrollo sostenible del país. El pronunciarse en cuanto a los ICAS en un periodo mayor a los tres meses no es óbice para que la Autoridad ejerza su función de control y seguimiento, lo cual sustenta la solicitud de cerrar la presente observación de la CGR

(...)"

ANALISIS DE RESPUESTA

Esta observación tuvo alcance sobre los procesos de seguimiento y control al licenciamiento ambiental de la muestra seleccionada para el caso de los Planes de Manejo

Ambiental (PMA) en el sector de la minería en el Departamento del Cesar por parte de la ANLA.

En la verificación del cumplimiento de los objetivos misionales de la Entidad, la CGR, revisó el proceso de seguimiento y control a las licencias otorgadas para el caso de los PMA y teniendo en cuenta la gestión de la ANLA a los mismos, en la protección de los recursos naturales afectados y de los ecosistemas presentes en las zonas de interés de los diferentes proyectos mineros y donde se evidenciaron las observaciones de las cuales la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales aduce que"*(...) realiza un seguimiento constante a cada uno de los proyectos de su competencia garantizando el desarrollo sostenible del país(...)*" .

Asimismo, establece que en el Manual de seguimiento de la ANLA, a los Informes de Cumplimiento Ambiental son evaluados en el proceso de seguimiento a los licenciamientos ambientales y dichas evaluaciones son documentales y/o mediante las visitas técnicas y soportadas en un concepto técnico que posteriormente se acoge mediante acto administrativo.

En este sentido se observa que la ANLA, en su respuesta "(...) han realizado todos los esfuerzos para mejorar la frecuencia de verificación, seguimiento y control del contenido de los ICAS(...) " y a pesar de los esfuerzos efectuados por la entidad a las licencias otorgadas o PMA para nuestro caso; para la CGR, este hecho no es nuevo sino reiterativo por las razones expuesta por la entidad de control en los informes de cumplimiento ambientales anteriores y que a la fecha del desarrollo de la Auditoria continúan retrasos en su evaluación, revisión y presentación, así como la laxitud en los requerimientos a las empresa involucradas en el cumplimiento de los ICAS, tal como se evidencio en la muestra seleccionada de los PMA de los proyectos mineros, incumpliendo así el Decreto 1076 del 2015 en su articulo 2.2.3.9.4.

Cabe recordar que las obligaciones derivadas de los diferentes actos administrativos proferidos por la Autoridad Ambiental, así como los requerimientos efectuados en razón del seguimiento ambiental adelantado a los proyectos son de obligatorio cumplimiento, una vez estos quedan en firme; en consecuencia, su inobservancia en cuanto al alcance y términos de los mismos da origen a la apertura de las respectivas investigaciones, formulaciones de cargos e imposición de sanciones, previo el trámite del proceso de carácter sancionatorio, estipulado en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

Es importante aclarar que los documentos soportes Informes de seguimiento al cumplimiento de los ICAS, por parte de la ANLA; en el desarrollo de la revisión documental por parte de la Auditoria tanto en los expedientes en físico como en el Sistema SILA, no se encontraban cargados a la fecha.

Por lo tanto, para la Contraloria la respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación y se mantiene como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

HALLAZGO N°07 – D7. MONITOREO DEL RECURSO HÍDRICO SUBTERRÁNEO- Posible connotación disciplinaria

CRITERIO

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA – mediante la resolución N° 0582 del 3 de junio de 2016, estableció unas obligaciones a la empresa C. I NORCARBON S.A.S, relacionadas con el Monitoreo del recurso hídrico subterráneo.

CONDICIÓN

Una vez revisado el expediente LAM3831 y de la obligación impuesta a la empresa Norcarbón de elaborar un modelo hidrogeológico integrado de manera regional, involucrando las áreas de influencia de los proyectos mineros de carbón que se adelantan en el centro del departamento del Cesar, teniendo en cuenta los efectos ambientales sobre el recurso hídrico subterráneo, con base en el seguimiento de los piezómetros instalados, incluyendo los puntos empleados para el desarrollo inicial del modelo hidrogeológico (pozos, aljibes). La CGR observa que a la fecha la ANLA no ha requerido a la empresa en lo pertinente para dar cumplimiento a lo establecido en la resolución N° 0582 del 3 de junio de 2016.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

El incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa C. I NORCARBON S.A.S., en lo referente a los lineamientos técnicos para la construcción del modelo hidrogeológico conceptual en la zona de influencia de los proyectos mineros del centro del Cesar.

La ANLA no ha requerido a la empresa en lo pertinente para dar cumplimiento a lo establecido en la resolución N° 0582 del 3 de junio de 2016.

EFECTO

Impactos ambientales en deterioro sobre el recurso hídrico subterráneo.

RESPUESTA ENTIDAD

"(...)

Esta Autoridad Nacional, a través de Auto 4848 de 30 de octubre de 2017, requirió el cumplimiento de la obligación mediante los numerales 13 y 18 del artículo segundo el cual cita textualmente

"ARTICULO SEGUNDO.- Requerir a la empresa C.I NORCARBON S.A.S, para que de manera inmediata dé cumplimiento a las siguientes actividades."

- *Numeral 13. Realizar y presentar el modelo geológico conceptual y modelo numérico para la zona de influencia del proyecto minero. En virtud de lo establecido en el numeral 4.1.1.1.2 de la Resolución 2611 del 28 de diciembre de 2009 sobre el manejo de las Aguas Subterráneas, y el numeral 4.4 del Artículo Primero del Auto 5696 del 15 de diciembre de 2015.*
- *Numeral 18. Presentar el modelo hidrogeológico integrado de manera regional, en los términos establecidos en el artículo primero de la Resolución 582 del 3 de junio de 2016.*

Igualmente, esta Autoridad Nacional, mediante seguimiento ambiental al proyecto emitió el Concepto Técnico 01345 del 2 de abril de 2018, expediente LAM3831, e indicó lo siguiente

"9.2.1.6 SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS

9.2.1.6.10 *Se refiere a la Empresa que debe dar cumplimiento inmediato a lo establecido en el Numeral 18 del Artículo Segundo del Auto 04848 del 30 de octubre de 2017 y el Artículo Primero de la Resolución 582 de 3 de junio de 2016, en el sentido de elaborar un modelo hidrogeológico integrado de manera regional, involucrando las áreas de influencia de los proyectos mineros de carbón que se adelantan en el centro del departamento del Cesar, teniendo en cuenta los efectos ambientales sobre el recurso hídrico subterráneo, con base en el seguimiento de los piezómetros instalados, incluyendo los puntos empleados para el desarrollo inicial del modelo hidrogeológico (pozos, aljibes)."*

En el Concepto Técnico antes citado, se remite a la Oficina Jurídica, lo antes señalado para las investigaciones a que haya lugar, como se indica a continuación:

9.2 2 Obligaciones No Cumplidas para remitir a Oficina Asesora Jurídica

Dado los incumplimientos reiterados de las obligaciones que se identificaron el presente seguimiento y se encuentran estipulados en el Numeral 9.2.1.5 del presente Concepto Técnico, se remite a la Oficina Asesora Jurídica para lo pertinente.

Se refiera que no tiene sustento la observación correspondiente y est Autoridad ha demostrado su gestión conforme con la Ley y los reglamentos.

"(...)

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Mediante la Resolución 582 del 3 de junio de 2016, la ANLA impuso unas medidas adicionales a la empresa C. I NORCARBON S:A.S, obligaciones relacionadas con el Monitoreo del recurso hídrico subterráneo como es el de elaborar un modelo hidrogeológico integrado de manera regional, involucrando las áreas de influencia de los proyectos mineros de carbón que se adelantan en el centro del departamento del Cesar, teniendo en cuenta los efectos ambientales sobre el recurso hídrico subterráneo, con base en el seguimiento de los piezómetros instalados, incluyendo los puntos empleados para el desarrollo inicial del modelo hidrogeológico (pozos, aljibes).

Asimismo, el incumplimiento de las obligaciones en forma reiterada por parte de la Empresa Norcarbón y en lo establecido en los numerales 13 y 18 del Artículo segundo del Auto 4848 del 30 de noviembre de 2017, expedido por la ANLA.

En la verificación del cumplimiento de los objetivos misionales de la Entidad, la CGR, revisó el proceso de seguimiento y control a las licencias otorgadas para el caso de los PMA y teniendo en cuenta la gestión de la ANLA a los mismos, en la protección de los recursos naturales afectados y de los ecosistemas presentes en las zonas de interés de los diferentes proyectos mineros y donde se evidenciaron las observaciones de las cuales la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales aduce que"*(...) realiza un seguimiento constante a cada uno de los proyectos de su competencia garantizando el desarrollo sostenible del país(...)*".

Asimismo, establece que en el Manual de seguimiento de la ANLA, a los Informes de Cumplimiento Ambiental son evaluados en el proceso de seguimiento a los licenciamientos ambientales y dichas evaluaciones son documentales y/o mediante las visitas técnicas y soportadas en un concepto técnico que posteriormente se acoge mediante acto administrativo.

En este sentido se observa que la ANLA, en su respuesta "(...) *han realizado todos los esfuerzos para mejorar la frecuencia de verificación, seguimiento y control del contenido de los ICAS(...)* " y a pesar de los esfuerzos efectuados por la entidad a las licencias otorgadas (PMA); para la CGR, este hecho no es nuevo sino reiterativo por las razones expuesta por la entidad de control en informes anteriores y que a la fecha del desarrollo de la Auditoria continúan presentándose retrasos en su evaluación, revisión y presentación, así como la laxitud en los requerimientos a las empresa involucradas en el cumplimiento de los ICAS, tal como se evidencio en la muestra seleccionada de los PMA de los proyectos mineros, incumpliendo el Decreto 1076 del 2015 en su artículo 2.2.3.9.4.

Cabe recordar que las obligaciones derivadas de los diferentes actos administrativos proferidos por la Autoridad Ambiental, así como los requerimientos efectuados en razón del seguimiento ambiental adelantado a los proyectos son de obligatorio cumplimiento, una vez estos quedan en firme; en consecuencia, su inobservancia en cuanto al alcance y términos de los mismos da origen a la apertura de las respectivas investigaciones, formulaciones de cargos e imposición de sanciones, previo el trámite del proceso de carácter sancionatorio, estipulado en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009. Es importante aclarar que los documentos soportes Informes de seguimiento al cumplimiento de los ICAS, por parte de la ANLA; en el desarrollo de la revisión documental por parte de la Auditoría tanto en los expedientes en físico como en el Sistema SILA, no se encontraban cargados a la fecha.

Por lo tanto, para la Contraloría la respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación y se mantiene la Connotación disciplinaria.

EXPEDIENTE LAM2622

HALLAZGO N°08 – D8. P1. AUTORIZACIONES DE CAMBIOS MENORES QUE GENERAN IMPACTOS AMBIENTALES ADICIONALES- Presunta connotación disciplinaria y penal

CRITERIO

El Decreto 2820 de 2010 en su artículo 29, Parágrafo 1° establece que: *Para aquellas obras que respondan a modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada y que no impliquen impactos ambientales adicionales a los inicialmente identificados y dimensionados en el Estudio de Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite para el procedimiento de modificación de la misma anexando la información de soporte, quien deberá pronunciarse en un término máximo de veinte (20) días hábiles.*

Artículo 29. Modificación de la licencia ambiental. *La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:*
1. Cuando el titular de la Licencia Ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se generar impactos ambientales adicionales a los ya identificados en la licencia ambiental;
2. Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad;
3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental;

El numeral 7 del artículo 39 del Decreto 2820 de 2010 señala que uno de los propósitos de las actividades de control y seguimiento que la autoridad ambiental competente efectúa a los proyectos, obras o actividades es el de *"imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto"*.

CONDICION

En la revisión del expediente LAM2622 correspondiente al proyecto carbonífero "Mina Calenturitas de la empresa C.I PRODECO S.A, la CGR evidenció que entre el año 2007 y 2015 se aprobaron dentro del expediente 5 cambios menores dentro de su desarrollo, así:

1. 2015048268-2-001 de 2 de octubre de 2015, por el cual se aprobó la recepción, descargue, almacenamiento, manipulación y cargue en la mina Calenturitas de carbón provenientes de otras explotaciones mineras.

2. 4120-E2-61798 del 11 de noviembre de 2014, por el cual se aprobó el incremento de la producción de carbón de 11 MTPA a 12.5 MTPA.
3. 2400-E2-117041-2009 del 29 de octubre de 2009, por el cual se aprobó la relocalización de los tramos 1 y 2 del río Calenturitas.

La CGR considera que no se evaluaron totalmente los posibles impactos generados con los cambios que se realizaron o pretendían realizar en el desarrollo del proyecto minero, y los cuales debieron ser objeto de requerimiento de modificación del PMA.

1. Mediante Radicado 2015048268 del 14 septiembre de 2015, la empresa C.I PRODECO S.A. solicita pronunciamiento para el desarrollo de las actividades de recepción, descargue, almacenamiento, manipulación y cargue de 60.000 toneladas de carbón mensual en la mina Calenturitas provenientes de otras explotaciones mineras, como giro ordinario de la actividad autorizada en el Plan de Manejo Ambiental establecido en el proyecto minero.

Según C.I PRODECO S.A., *el carbón proveniente de otras explotaciones mineras ingresará a la mina Calenturitas en vehículos de tipo tracto-camión convencional de 35 toneladas para ser pesado en una báscula con capacidad de hasta 80 toneladas, y posteriormente ser conducido al área de descarpe localizado en la zona contigua al laboratorio del sistema de manejo de carbón del proyecto.*

La ANLA se pronunció con radicado 2015048268-2-001 del 2 de octubre de 2015, en la cual:

De conformidad con la descripción de las actividades a desarrollar, se encuentra que con su ejecución no se configuran las causales de modificación de licencia ambiental consagradas en el Artículo 2.2.2.3.7.1., del Decreto 1076 de 2015 Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino que se ajustan a una modificación menor o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad, en los términos del Parágrafo 1° de la disposición citada.

Teniendo en cuenta la información presentada por la empresa, en la respuesta dada por la ANLA no se evidencia el análisis correspondiente a las emisiones correspondientes a los viajes de los vehículos tracto-camión, 1714 viajes aproximadamente, ni tampoco las emisiones que tienen como fuente las operaciones con pues con el manejo de las 60.000 toneladas mensuales adicionales, corresponden a un 5.7 % de la producción de la mina.

2. Mediante oficio 4120-E2-49223 de 21 de octubre de 2014 la ANLA, realiza un pronunciamiento negativo frente a que las actividades dirigidas al incremento de producción anual de carbón de 11MTPA a 12.5 MTPA, puedan desarrollarse mediante giro ordinario o cambio menor dentro del PMA con el que cuenta la empresa C.I PRODECO S.A., en la Mina Calenturitas. Lo anterior como respuesta a la solicitud realizada mediante oficio 4120-E1-29152 del 9 de junio de 2014.

La Resolución 1008 del 27 de mayo de 2010, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificó la Resolución 239 del 12 de febrero de 2009, por la cual otorgó a la empresa C.I. PRODECO

S.A., un permiso de emisiones atmosférica en beneficio del proyecto carbonífero Calenturitas, en el sentido de permitir la emisión generada para una producción de 11.000.000 de toneladas de carbón por año.

El permiso otorgado tiene las siguientes características y actividades que generan emisiones:

Producción:

Carbón (t/año)	*11,000,000*
Estériles (m3/año)	*72,900,000*

Fuentes de emisión:

Actividad	Escenario 2 Ton/año
Operaciones de manejo de suelos	*340,810*
Perforación y voladuras	*29,274*
Operación con estériles forma tradicional	*1,359,465*
Operación con carbón	*1,866,365*
Otras operaciones	*239,214*
Total emitido a la atmósfera	***3,835,127***

Mediante radicado 4120-E1-61798 del 5 noviembre de 2014 C.I PRODECO, presentó un escrito por medio del cual solicitaba reconsideración del pronunciamiento realizado por la ANLA mediante oficio 4120-e2-49223 de 21 de octubre de 2014.

Como argumento principal la empresa manifestaba:

Así las cosas, es importante resaltar que las medidas de control implementadas de manera permanente en la mina "Calenturitas" para mitigar y reducir las emisiones atmosféricas, dan como resultado que el nivel de esta últimas se encuentre dentro de los límites establecidos en el Permiso de Emisiones Atmosféricas que forma parte integral del Plan de Manejo Ambiental establecido para el proyecto, a saber:

Límite de Emisiones según PMA	Emisiones Atmosféricas Proyectadas 2014
3,835 Ton/Año	*3,114 Ton/Año*

Según el modelo construido por C.I PRODECO S.A. para analizar y predecir las condiciones de calidad del aire.

Finalmente, ANLA se pronunció nuevamente mediante oficio 4120-E2-61798 del 10 de noviembre de 2014, reconsiderando su pronunciamiento inicial y concluyendo: *Conforme lo señalado, las actividades necesarias para el incremento de la producción a 12.5 MTPA, se consideran un cambio menor dentro de la explotación minera autorizada en el Plan de Manejo Ambiental. Esto, siempre y cuando se lleven a cabo garantizando el cumplimiento*

de las medidas señaladas para lograr la eficiencia propuesta, las cuales serán objeto de seguimiento por parte de esta autoridad ambiental.

En la solicitud presentada por la empresa y en el documento final de la ANLA, no se evidenció un análisis discriminado de las fuentes de emisión. Si bien se construyó un modelo para predecir las condiciones de calidad de aire generadas por la actividades para incrementar la producción de carbón de 11 MTPA a 12.5 MTPA. Lo anterior dado que es claro que el incremento de la producción de carbón, aumenta proporcionalmente las *"operaciones con carbón"* las cuales representan la mayor fuente de emisión (PST); a pesar de que si bien los viajes con estériles disminuirían, las operaciones de manejos de suelo aumentarían.

3. A través del radicado No. 4120-E1-117041 de octubre 5 de 2009, la empresa pone a consideración del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el proyecto denominado *"Relocalización del río Calenturitas, Modificación de los Tramos 1 y 2"*, el cual consiste en realizar una relocalización del río Calenturitas en sus tramos 1 y 2 ya aprobados por dicho Ministerio, a partir de un desplazamiento entre 100 y 300 m sobre el costado oriental del Sector A, del nuevo trazado respecto al planteado originalmente.



Fuente: Radicado No. 4120-E1-117041

El Ministerio presentó los siguientes argumentos:

"Este aspecto es considerado por la empresa luego de adelantar un programa de exploración geológica detallado previo al inicio de los trabajos, con el fin de afinar el modelo geológico de la mina, el cual permitió establecer que las trazas de los últimos mantos del yacimiento coinciden con la zona de seguridad establecida para garantizar la estabilidad del pit definida en el trazado del canal propuesto inicialmente en el PMA; esta actualización del modelo geológico permitió identificar que el alineamiento ya aprobado implica un

riesgo de falla sobre el costado oriental del pit del sector A, que pueden afectar la estabilidad de la pared del mismo, (...) Es así como se realizó una comparación de las condiciones ambientales entre la propuesta original y la nueva propuesta, encontrando que las condiciones, con excepción del componente flora, son las mismas en las dos alternativas, (...) Igualmente y luego de revisar la información aportada se encuentra que los componentes aire, agua, suelo y fauna no presentarán una afectación adicional o significativa de lo que ya se había identificado, analizado y aprobado dentro de la evaluación que se realizó para el trazado inicial".
Subrayado fuera de texto

La CGR considera que un proyecto de un impacto ambiental tan significante no puede analizarse de forma parcial ni fragmentada, ya que requieren una visión ecosistémica que comprenda el impacto en todo el ciclo hidrobiológico, a pesar que el cambio propuesto se consideró como "menor" por la distancia entre uno y otro trazado, los impactos de cada uno debieron ser evaluados de manera exigente, más aun cuando la longitud de los trazados son diferentes.

Parámetro	Condición	Tramo			
		1	2	3	4
Longitud (m)	*Desv. Original*	*1149*	*2708*	*1827*	*1027*
	Desv. Propuesta	*1301*	*2711*	*1827*	*1027*
Desnivel (m)	*Desv. Original*	*5,56*			
	Desv. Propuesta	*5,65*			
Pendiente (%)	*Desv. Original*	*0,055*	*0,055*	*0,055*	*0,055*
	Desv. Propuesta	*0,055*	*0,055*	*0,055*	*0,055*
N° Estructuras de caída	*Desv. Original*	*0*	*1*	*2*	*1*

CAUSA

La falta de acciones y omisión de las funciones establecidas para la Autoridad Ambiental, así como incumplimiento de la legislación ambiental relacionada con la modificación de las licencias ambientales, incluidos los proyectos en Régimen transición, establecido en el Decreto 2820 de 2010 en su Artículo 29.

La CGR considera que en los tres casos expuestos anteriormente se presentaban variaciones en las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación a los recursos, y que se generaba un mayor impacto sobre los mismos. Estas variaciones debían estar sustentadas mediante estudios ambientales, en los cuales se consideraran las condiciones bióticas y abióticas iniciales antes de la modificación y en las condiciones que quedaría después de la modificación para determinar si era un cambio menor.

EFECTO

La falta de un análisis más detallado y riguroso de los impactos generados por los cambios propuestos, genera un riesgo de posible falta de control y manejo frente a las actividades y procesos de los proyectos. Lo cual una vez materializado el riesgo afecta los recursos naturales del área de influencia ya que no tienen un adecuado manejo y seguimiento por considerarse una modificación menor. De igual forma, al no considerarse los impactos

adicionales relacionados con las corrientes hídricas cercanas a la modificación realizada al trazado de la desviación de rio, no se realizaron las compensaciones necesarias frente a dichos impactos.

RESPUESTA ENTIDAD

De igual forma, en el oficio 2015048268-2-001 de 2 de octubre de 2015, se solicitó a la sociedad titular del proyecto, implementar unas medidas ambientales con el fin de articular las acciones de manejo ambiental directamente a los vehículos y conductores, para que se ajustaran a las condiciones de las medidas de manejo de la licencia ambiental.

(...) "se reduce la flota de camiones proyectada de 114 unidades a 110 unidades. Igualmente, esta optimización permite reducir la distancia de recorrido de la flota en 1.07 millones de kilómetros, lo cual infiere en una reducción de las emisiones de material particulado."

A partir de estas consideraciones se consideró que no se modificarían los permisos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y que los impactos ambientales ya estaban identificados y calificados, aspectos que se justificaron el pronunciamiento como giro ordinario al radicado 4120-E1-117041 de octubre 5 de 2009, al que se le dio respuesta a través del 2400-E2-117041-2009 del 29 de octubre de 2009.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

CARGUE DE CARBÓN ADICIONAL 60.000 TONELADAS

En la respuesta presentada, la ANLA manifiesta que el oficio *2015048268-2-001 de 2 de octubre de 2015* solicita la implementación de medidas ambientales frente a las condiciones de la actividad de cargue adicional de carbón, sin embargo y tal como lo manifestó la CGR en la observación presentada, no se evidenció un análisis de las emisiones correspondientes a los viajes de los vehículos tracto-camión, 1714 viajes aproximadamente, ni tampoco las emisiones que tienen como fuente las operaciones con carbón, considerando que el manejo de las 60.000 toneladas mensuales adicionales por un año corresponden aproximadamente a un 5.7 % de la producción de la mina.

INCREMENTO PRODUCCIÓN DE CARBÓN 11 MTPA A 12.5 MTPA

En el pronunciamiento efectuado mediante oficio 4120-E2-61798 de noviembre de 2014, se tuvieron en cuenta la nueva información aportada por la DRUMMOND LTD [sic], en la cual indicaba: (A pesar de lo mencionado por la autoridad ambiental, se debe aclarar que la empresa titular del proyecto minero corresponde a C.I PRODECO S.A)

En la respuesta la Entidad manifiesta que: *"Es decir, el análisis principal de esta Autoridad indica que los cambios en la configuración de vías, flota de cambios y operaciones en el pit minero, no alterarían la cantidad de material de emisiones atmosféricas, por lo tanto, no se modificaban las condiciones bajo las cuales se otorgaron inicialmente los permisos y la actividad consultada se consideró como cambio menor."* Frente a lo anterior y tal como lo expuso la CGR en la observación, si bien se presentó por parte de la empresa un análisis relacionado con las emisiones generadas por las

operaciones de transporte y disposición de estériles, no se consideró ni analizó el aumento de las emisiones por el incremento de las operaciones de carbón (Cargue, transporte, acopio), teniendo en cuenta que dichas operaciones representan aproximadamente el 49% del total de las emisiones, la CGR considera que debió ser objeto de un análisis riguroso y contrastarlo con la disminución de transporte de estériles.

RELOCALIZACIÓN DEL RÍO CALENTURITAS

Ahora bien, mediante comunicación con radicado 4120-E1-117041 de octubre 5 de 2009, la DRUMMOND LTD [sic] (A pesar de lo mencionado por la autoridad ambiental, se debe aclarar que la empresa titular del proyecto minero corresponde a C.I PRODECO S.A), *solicita modificar el realineamiento del rio Calenturitas aprobado en la Resolución 464 de 6 de marzo de 2009.*

Para la CGR la modificación del trazado o desvio del rio Calenturitas, no solo impactaba dicha fuente hídrica y los recursos naturales asociados a ese trazado, sino también implica una modificación del balance hídrico con otras fuentes que debieron ser considerados; lo anterior teniendo en cuenta que el nuevo trazado implicaba también la modificación de las desembocaduras de los ríos Tucuy y Maracas, lo cual no fue analizado de manera rigurosa por parte de la autoridad.

Con base a lo anterior expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

HALLAZGO N°09 – D9. RESTAURACIÓN DIQUE CANAL CAIMANCITO – Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIOS

Articulo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA cumplirá, las siguientes funciones: *7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.*

Que el Decreto 1076 de 2015 estableció en su articulo 2.2.2.3.9.1 lo referente al Control y seguimiento, así: *"Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: "1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.*

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

La Ley 1333 de 2009 en su ARTÍCULO 5°, establece *INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente (...)*

La Resolución 063 de 21 de enero de 2011, modificó el artículo segundo de la Resolución 0895 del 24 de mayo de 2007, en el sentido de establecer a la empresa C.I. PRODECO S.A., medidas de manejo ambiental y plan de monitoreo propuesto en los documentos referidos a la "Actualización del Estudio de Impacto Ambiental mina Calenturitas".

CONDICION

Los requerimientos de la Resolución 063 de 2011, Artículo 5° Numeral 4.3 no fueron cumplidos por el titular de la licencia; por lo tanto, fueron reiterados en el Auto 0377 del 11 de febrero de 2014 Artículo Primero Numeral 1.9.2.; Auto 2999 del 30 de julio de 2015 Artículo Primero Numeral 1.5.2 y en el Auto 05963 del 30 de noviembre Artículo Primero – De los programas del Plan de Manejo Ambiental – Componente físico 3. Aguas. A pesar de los reiterados requerimientos, a fecha 2017 no había sido presentada la información.

Que con oficio radicado ANLA 2016064116-1-000 del 04 de octubre de 2016, la empresa C.I. PRODECO S.A, informa "Reporte de evento ambiental/Reporte Evento de Daño Dique Canal Caimancito", indicando lo siguiente:

ACCIONES EJECUTADAS: 1. El día 02 de octubre de 2016, se hizo seguimiento a los niveles del Canal del Arroyo Caimancito, evidenciando los altos niveles, pero no se presentan daños significativos al dique producto del aumento de caudal por el evento meteorológico atípico.

En el Auto *1625 DEL 28 DE 2017* "Por el cual se efectúa control y seguimiento ambiental a una queja", en la cual se acoge el Concepto Técnico 932 del 1 de marzo de 2017 resultado de la visita técnica de atención al reporte ambiental presentado, se menciona lo siguiente:

Ahora bien, en la Figura 10, el IDEAM presenta la variación promedio general de lluvias, por departamento, como se observa en el caso del Cesar, el incremento fue aproximadamente del 6% y como se sugiere la ***Error! Reference source not found.****[sic], los niveles oscilaron entre 20.1 mm y 60.0 mm, para las zonas cercanas a la zona de explotación minera.*

Debe hacerse claridad que los datos indicados por la empresa corresponden a las áreas donde efectivamente el Huracán Matthew, afectó directamente los departamentos de Bolívar, Guajira, Magdalena y Atlántico, tal como fue indicado por la empresa, pero en el caso particular del Cesar, el IDEAM no reportó incrementos tan marcados, es por ello que es necesario que la empresa, presente un análisis diario subdiario de la variación de los niveles de lluvia y la incidencia en el incremento del caudal al interior del canal del Arroyo Caimancito, el análisis hidráulico y se deberá dejar claridad de las causas del rompimiento del dique.

Si bien es cierto lo establecido en el Auto 1625, con relación a la información sobre los niveles de precipitación en el departamento del Cesar a causa del *Huracán Matthew*, presentado por la empresa; aun cuando los niveles de lluvia fuesen lo mencionados por la empresa, teniendo en cuenta que según los estudios presentados para la actualización del EIA del proyecto minero Calenturitas, las obras deberían estar preparadas y diseñadas para los niveles de lluvia presentados.

Precipitaciones máximas puntuales diarias (mm)		
Periodo de Retorno (años)	Río Calenturitas	Cuencas menores
2,33	105	107
5	131	132
10	148	149
25	172	173
50	189	190
100	207	208

Fuente: Actualización EIA. Calenturitas (PRODECO, 2007)

En el reporte de evento de daño del dique del canal Caimancito, la empresa presentó lo siguiente: ***ACCIONES DE CONTROL***: *3. Planear las actividades de reparación del dique oriental en la época seca del año 2017, ya que actualmente no hay condiciones para ingreso de equipos y material, y las aguas naturales del arroyo Caimancito que se salen, drenan nuevamente hacia el arroyo Caimancito aguas abajo del tramo 4.* ***Subrayado fuera de texto***

Durante la visita realizada por la Contraloría General de la República al proyecto minero Calenturitas los días 21, 22 y 23 de Marzo de 2018; se evidenció que, a pesar de los requerimientos realizados por la Autoridad Ambiental y los compromisos presentados por la Empresa en el reporte de evento ambiental presentado, la situación (ruptura del dique) continuaba. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Ver registro fotográfico CGR marzo 21 1:48 p.m. de 2018 a continuación:





Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

CAUSA

Indebida gestión por parte de la ANLA frente al incumplimiento de la empresa C.I PRODECO S.A, frente a los requerimientos realizados en los distintos permisos y/o autorizaciones otorgados al proyecto calenturitas. Así como también frente al no

cumplimiento de los compromisos adquiridos por la empresa en el reporte de incidente radicado ANLA 2016064116-1-000 del 04 de octubre de 2016, específicamente en la relacionada con *"Planear las actividades de reparación del dique oriental en la época seca del año 2017"*.

EFECTO

Al no conocer de manera precisa el comportamiento hidráulico y geomorfológico del arroyo caimancito, impide conocer si las medidas de manejo establecidas están siendo efectivas o deben ser actualizadas, dadas las condiciones cambiantes de la fuente hídrica, lo cual podría provocar un déficit hídrico aguas abajo del canal, perjudicando predios aledaños a la mina más aun cuando la escasez de agua en la región es considerable. Adicionalmente la no reparación del dique del canal caimancito, impide mantener las condiciones de diseño y la dinámica hídrica establecida una vez realizada el desvío del arroyo caimancito, así como la generación de un aumento del aporte de la sedimentación en el canal.

RESPUESTA ENTIDAD

Así, la propuesta de acciones para el control y seguimiento del canal de realineación del arroyo Caimancito constituye una de las medidas de manejo ambiental de la Ficha de Seguimiento y Monitoreo PMS_CAL_F_07_VF (PROGRAMA: GEOTÉCNICO - PLAN DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO GEOTÉCNICO), acogidas por esta Autoridad Nacional (ANLA) mediante las Resolución 0453 del 28 de abril 2016 modificada por la Resolución 1006 del 12 de septiembre 2016. En este sentido, se da por cumplida la obligación de "propuesta de acciones" y se entiende que, es la ejecución de dichas acciones de control y seguimiento que debe realizar la Empresa C.I. PRODECO S.A., la que constituye el objeto del seguimiento por parte de esta autoridad.

Al respecto es preciso mencionar que C.I PRODECO S.A., remitió comunicación con radicación 2017064807-1-000 del 15 de agosto de 2017, en el cual dio respuesta al Auto 1625 del 28 de abril de 2017, ejecutado exclusivamente para atender la situación de la afectación en el dique del arroyo Caimancito el siguiente sentido:

2.4 En cuanto a la Ficha PMA-CAL-F-04 Agua (desviación del río Calenturitas). 2.4.1 Dar estricto cumplimiento a lo planteado en este programa y adicionalmente inspeccionar cambios en la morfología del cauce para identificar procesos de agradación o degradación del canal en el tiempo y de esta manera poder implementar de manera oportuna las medidas de manejo a que hubiere lugar.	Temporal	SI	SI
Consideraciones: Este requerimiento fue respondido en el numeral 1.1.4.1 del Auto 2167 de 2012, del documento que se encuentra en el Anexo 4 Otros Soportes\Actos Administrativos\Complemento Auto 2167 de 2012, para lo relacionado con el río Calenturitas. Así como se desarrollaron los estudios del río Calenturitas durante el año 2016, en el caso del arroyo Caimancito, Prodeco estará realizando estudios de modelación hidráulica, inventario de procesos erosivos y estudio de revegetalización del canal de desviación, con el fin de poder evaluar el comportamiento de estos aspectos después de los dos procesos de desviación y dar respuesta a la totalidad del presente requerimiento. De acuerdo con los resultados de los estudios de hidráulica y sedimentos, se pudo concluir que a lo largo de los tramos desviados del río Calenturitas, no se presentan procesos de degradación ni agradación representativos. En respuesta al Auto 2167 de 2012 numeral 1.1.4.1, se da respuesta al requerimiento y se incluyen los estudios como anexos de información. Ver Anexo 4 Otros Soportes\Actos Administrativos\Complemento Auto 2167 de 2012. Se da por cumplida la obligación.			

ANALISIS DE RESPUESTA

La autoridad ambiental no da respuesta frente a lo observado por la Contraloría General de la República, con relacion a la falta de obras para la reparación del dique del canal Caimancito ni sobre el incumplimiento por parte del titular de la licencia con relación al estudio de revegetalización e inventario de procesos erosivos del canal caimancito. Si bien C.I PRODECO S.A mediante *radicación 2017064807-1-000 del 15 de agosto de 2017, da respuesta a los requerimientos impuestos en la resolución 1625 del 28 de abril de 2017, solo lo hace con relación a los articulos 1 y 3.*

Tal como lo estableció la CGR durante la visita realizada al proyecto los días 21, 22 y 23 de marzo de 2018, y como lo muestra el registro fotográfico; las obras de reparación del dique del canal caimancito en el tramo 4, no han sido realizadas.

Con base a lo anterior expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°10 – D10. P2. MODIFICACIONES DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL- Presunta connotación disciplinaria y penal.

CRITERIO

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA
ARTICULO 2°. (...)
ARTICULO 79. (...)
ARTICULO 80..(...)

Ley 99 de Diciembre 22 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
"ARTICULO I.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales (...)"

DECRETO 2655 DE 1988- CÓDIGO DE MINAS
"ART. 15 Definición de pequeña, mediana y gran minería. Para la definición de pequeña, mediana y gran minería se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo. De la capacidad instalada de extracción de materiales dependen las inversiones, el valor de la producción, el empleo, el grado de mecanización de la mina y demás aspectos de orden técnico, económico y social. (...)

"ART. 246 Licencia ambiental. Con la excepción contemplada en el artículo 168 de este Código, el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en los trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del medio ambiente (...)"

DECRETO 2820 DE 2010
"Artículo 38. De la modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental. Cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental. Para los proyectos, obras o

actividades que cuenten con un Plan de Manejo Ambiental como instrumento de manejo y control ambiental establecido por la autoridad ambiental, se aplicarán las mismas reglas generales establecidas para las Licencias Ambientales en el presente título, a excepción de la ampliación de áreas del proyecto, caso en el cual se deberá tramitar la correspondiente Licencia Ambiental para las áreas nuevas."

DECRETO 2041 DE 2014
Artículo 1 • Definiciones... *"Área de influencia: Área en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia podrá corresponder a varios polígonos distintos que se entrecrucen entre sí.*
Artículo 39. De la modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del plan de manejo ambiental. (...)Cuando en el plan de manejo ambiental se pretendan incluir nuevas áreas para el desarrollo de actividades relacionadas con el proyecto y estas actividades se encuentren listadas en los artículos 8 y 9 del presente decreto, el titular del plan de manejo ambiental deberá tramitar la correspondiente licencia ambiental.(...)"

Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

"ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:
1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.(...)
10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993(...)"

CONDICION

En la revisión del expediente LAM2622 correspondiente al proyecto carbonífero "Mina Calenturitas" de la empresa C.I PRODECO S.A, la CGR realizó la revisión de la trazabilidad de las resoluciones por medio de las cuales se dan permisos, autorizaciones, modificaciones y viabilidad ambiental, para realizar las actividades correspondientes al proyecto de explotación minera, evidenciando:

1. La aprobación por parte de CORPOCESAR de un plan de manejo ambiental para mediana minería en los sectores A y C (Res. 425 de 1995), aclarando que el siguiente año se iba a aumentar la producción y por ende pasaría a ser gran minería incluyendo los sectores B y D. Este plan de manejo no contemplaba los impactos que se iban a generar por el proyecto y no incluía la magnitud de la obra. Es importante aclarar que para la época ya se había expedido la ley 99 de 1993.
2. Mediante la Resolución No. 382 del 29 de junio de 2001, la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, declaró que el proyecto gozaba de viabilidad ambiental otorgada mediante Resolución 425 de 1995, para reiniciar las actividades de explotación y reconoce que el proyecto goza de viabilidad ambiental del Ministerio de Minas. PRODECO radico un oficio ante el Ministerio de Ambiente, en el cual le dice que está dispuesto a suministrar información necesaria tendiente a realizar un proyecto de gran minería.

3. El entonces MAVDT mediante Resolución No. 0895 del 24 de mayo de 2007, modificó la Resolución 425 de 1995. Esta vez para gran minería comprendiendo un volumen de explotación superior a las 800.000 toneladas/año.
4. Mediante resolución 464 del 6 de marzo de 2009, el MAVDT modificó la resolución 895 de 2007, en donde autorizaron la ampliación del Pit de explotación y la desviación de los ríos Calenturitas, Tucuy, Maracas y arroyo Caimancito, para el desarrollo de la actividad minera del proyecto minero "Calenturitas" y por ende aumentaron el área del PMA.
5. Resolución 063 del 21 de enero de 2011, por la cual se modifica algunos artículos de la Resolución No. 0895 del 24 de mayo de 2007 y modificado por las Resoluciones 1353 de agosto 6 de 2007, 2178 de diciembre 13 de 2007, 1928 de octubre 31 de 2008 y 464 del 6 de marzo de 2009, autorizando la ampliación del proyecto minero, la ampliación de la Mina Calenturitas hacia el norte involucrando el desarrollo del Sector A, la desviación del caño Caimancito, entre otros.
6. Al presente año el ministerio a través de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ha venido aprobando modificaciones al plan de manejo ambiental que incluyen nuevas áreas a explotar y las actividades necesarias para tal fin.

La CGR considera que, el Ministerio debió solicitar a la empresa que iniciara el trámite para obtener licencia ambiental y no modificar un Plan de Manejo Ambiental que no contemplaba la magnitud del impacto que se iba a generar en el desarrollo de las obras para la actividad minera, Considerando:

Es claro que el proyecto Calenturitas contaba con licencia de viabilidad ambiental provisional otorgada por la División de Seguridad Higiene Minera de la Dirección General de Minas; esta no habilitaba por sí misma a la empresa para desarrollar las labores mineras, tal como lo estableció el contrato minero en la Cláusula cuadragésima:

(...) EL CONTRATISTA durante el presente contrato tomará las medidas necesarias, de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código de Recursos Naturales, con el fin de prevenir y mitigar daños a las personas y a los recursos naturales de la región o del área relacionada con ella, en especial los ríos, la vegetación, el suelo y la fauna. Tan pronto como sea posible, dentro de los términos establecidos en el Estudio de Factibilidad, EL CONTRATISTA restablecerá, según los programas acordados entre CARBOCOL Y EL CONTRATISTA, la tierra afectada por las operaciones de minería que haya realizado. Para los efectos de esta cláusula EL CONTRATISTA deberá tramitar e intentar obtener ante Inderena los permisos pertinentes. **Subrayado fuera de texto**

Teniendo en cuenta que mediante Decreto 3454 de 1983 fue creada la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, la cual tenía dentro de sus funciones lo siguiente:

Artículo 4°: La Corporación tendrá las siguientes funciones:

e). Determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques con el propósito de regular y ordenar el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y de fomentar los desarrollos urbanos, agropecuarios, industriales, recreacionales, turísticos y mineros y la explotación de los recursos en armonía con la preservación y utilización adecuada del medio ambiente;

f). Reglamentar, administrar, conservar, manejar y fomentar los recursos naturales renovables y del medio ambiente y aplicar el Código de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente;

Por lo anterior, era la autoridad ambiental competente para otorgar o negar las solicitudes de permiso presentadas por la empresa, como efectivamente lo hizo. Sin embargo, tal como se establece en el Auto 958 del 11 de diciembre de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente, la solicitud de aprobación de Plan de Manejo Ambiental fue presentada por la empresa C.I PRODECO S.A., solo hasta el año 1995; el cual fue aprobado mediante Resolución 425 del 14 de noviembre de 1995.

Lo establecido en el Contrato Minero está en concordancia con señalado en el decreto 2655 de 1988, vigente en ese momento, en relación a la obtención de permisos y/o autorizaciones ambientales necesarias para el desarrollo del proyecto minero.

Decreto 2655 de 1988, Artículo 168. Permisos y concesiones de otras autoridades. *Sin perjuicio de los derechos que otorga la licencia ambiental de que trata el artículo 246 para la construcción, uso y mantenimiento de las obras e instalaciones necesarias para el goce de las servidumbres, será preciso obtener los permisos y concesiones que las leyes prescriban según la naturaleza y ubicación de la construcción o de su uso. Las autoridades competentes, con base en certificación del Ministerio de Minas y Energía, deberán despachar con prioridad a otras peticiones, las que sobre estas materias les formulen los mineros y solamente podrán negarlas por causales de interés público o de carácter técnico previstas en la ley.* **Subrayado fuera de texto**

Artículo 246 Licencia ambiental. *Con la excepción contemplada en el artículo 168 de este Código, el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en los trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria, con la obligación correlativa de conservarlos o restaurarlos si ello es factible, técnica y económicamente.*

Artículo 170. *Utilización de maderas. No habrá servidumbre para tomar maderas y otras especies vegetales que existan en terrenos baldíos o de propiedad particular. El minero deberá obtener permiso de la autoridad a cuyo cargo esté la conservación de dichos recursos, que será tramitado y resuelto de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.* **Subrayado fuera de texto**

Se puede afirmar entonces, que a pesar de que el título minero llevaba implícita una licencia de viabilidad ambiental, su titular debía obtener los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y utilización de los recursos naturales ante la autoridad ambiental competente. Por tanto, para que el particular pudiese ejecutar su proyecto minero debía por un lado obtener el título minero, que incluía algunas medidas ambientales, y por otro, adquirir los permisos, concesiones, asociaciones y autorizaciones a los cuales hace referencia el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

El Decreto 1753 DE 1994, estableció:

ARTICULO 38. REGIMEN DE TRANSICION. Los proyectos, obras o actividades, que conforme a las normas vigentes antes de la expedición del presente Decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de carácter ambientales que se requerían, podrán continuar, pero la autoridad ambiental competente podrá exigirles, mediante providencia motivada, la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental. (...)

Por tanto, y teniendo en cuenta que a la fecha de expedición de la ley 99 de 1993 y del decreto antes mencionado, la empresa C.I PRODECO no contaba, ni había presentado la

solicitud para obtener los permisos ambientales necesarios para desarrollar el proyecto minero Calenturitas, la Contraloría General de la República considera que dicho proyecto no debió someterse o incluirse en el régimen de transición, y por tanto era sujeto a exigencia de Licencia Ambiental tal y como lo establece la ley 99 de 1993.

Es importante destacar que a partir del Decreto 2820 de 2010, se dicta que: "*Para los proyectos, obras o actividades que cuenten con un Plan de Manejo Ambiental como instrumento de manejo y control ambiental establecido por la autoridad ambiental, se aplicarán las mismas reglas generales establecidas para las Licencias Ambientales en el presente título,* ***a excepción de la ampliación de áreas del proyecto, caso en el cual se deberá tramitar la correspondiente Licencia Ambiental para las áreas nuevas***."

Más adelante con la expedición del decreto 2041 de 2014, el cual se encuentra aún vigente, mediante el articulo 39 ratifica que: "*Cuando en el plan de manejo ambiental se* ***pretendan incluir nuevas áreas*** *para el desarrollo de actividades relacionadas con el proyecto y estas actividades se encuentren listadas en los artículos 8 y 9 del presente decreto, el titular del plan de manejo ambiental* ***deberá tramitar la correspondiente licencia ambiental.***" En este mismo decreto se define el área de influencia como: Área en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios.

Es claro que dentro de las modificaciones del Plan de Manejo Ambiental se aumentaron la áreas de influencia del mismo, así como se aumentaron las áreas de explotación, por lo que según la normatividad citada se debió haber tramitado la correspondiente licencia ambiental que contemplara todas las actividades y obras de proyecto, así como los impactos generados por el mismo que han estado afectando la salud de la población y las condiciones ambientales en las cuales se encuentran viviendo y además las medidas de manejo para mitigarlos.

En la sentencia T-733 DE 2017, por medio de la cual la corte ordena a la empresa Cerro Matoso S.A. que, dentro de un plazo de tres (3) meses, contado desde la finalización del proceso consultivo, inicie los trámites necesarios para la expedición de una nueva licencia ambiental se destaca:

"*Con respecto al área del contrato 051-96M,* ***la ANM en concurso con la ANLA*** *redactaron una cláusula adicional que impone la obligación a Cerro Matoso de solicitar nueva licencia ambiental (...) 4. La ejecución de actividades mineras de construcción y montaje, y explotación* ***en nuevas áreas diferentes a las del área de concesiones*** *amparada por licencia otorgada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge CVS, de acuerdo con la Resolución 224 del 30 de septiembre de 1981 y sus modificaciones, dentro del área del contrato No. 051-96M,* ***se consideran ampliación de área y por tanto CERRO MATOSO deberá obtener licencia ambiental*** *de que trata la Ley 99 de 1993 reglamentada actualmente por el Decreto 2820 de 2010.*" (Negrillas y subrayados agregados)

De acuerdo con lo referido por la ANM y la ANLA, la explotación de áreas nuevas adicionales a las amparadas por el permiso ambiental, se consideran ampliaciones de área del proyecto y por lo tanto se debe solicitar una licencia ambiental, cabe aclarar que a

pesar de que un proyecto cuente con un Plan de Manejo Ambiental, amparado por un régimen de transición, no está exonerado de acatar lo consagrado en los artículos 38 y 39 de los Decretos 2820/10 y 2041/14 respectivamente.

La importancia de este hecho radica en que al Plan de manejo ambiental, no le aplica la totalidad de las exigencias para una licencia, como lo son: estudio de impacto ambiental que identifique claramente y en su totalidad el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables,. un diagnóstico ambiental de alternativas, la inversión forzosa del 1%, entre otros. Lo cual se ve reflejado en una laxitud al momento de ejercer seguimiento y control, que permite que se generen impactos ambientales graves, afectando a la comunidad y por ende a la protección de los recursos naturales.

Así mismo, es relevante destacar que la licencia ambiental es un instrumento que permite salvaguardar los principios rectores que rigen el derecho ambiental, propendiendo por la protección del medio ambiente, evitando daños ambientales irremediables y que se vulneren derechos constitucionales. Sobre este aspecto **la Sentencia T- 733 de 2017**, señala:

*"El derecho fundamental al medio ambiente sano **tiene el carácter de principio fundante de la Carta de 1991**, desde una doble dimensión dirigida a: (i) proteger de forma integral el medio ambiente y (ii) garantizar un modelo de desarrollo sostenible, sobre los que se ha edificado el concepto de "Constitución Ecológica".*

(ii) Las exigencias establecidas en la Constitución Política implican que: "La protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana. (..)

*(vi) El principio de **causalidad** exige que se acredite de manera clara la existencia de un nexo entre una determinada conducta y el daño ocasionado. En materia ambiental, dicha exigencia se flexibiliza dadas las grandes dificultades probatorias que existen en ese ámbito.*

*(vii) El principio de **precaución** establece que, cuando exista peligro de daño al medio ambiente, la falta de una certeza científica al respecto no es razón suficiente para impedir la implementación de medidas tendientes a evitar que el perjuicio se materialice."*

Es deber del estado garantizar los derechos fundamentales individuales y colectivos, así mismo proteger la integridad del ambiente, tal como lo dice la constitución, en sus artículos 2, 79 y 80.

En este sentido el estado a través del ministerio, debe propender por defender el derecho de las personas de gozar de un ambiente sano, así como debió prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, de acuerdo con el análisis de la norma, Colombia posee cinco fines estatales, dentro de los cuales cabe resaltar el fin protector y solidario, esto es garantizar los principios , derechos que la carta enuncia, vale precisar que como bien se ha dicho el estado debe proteger y atender de manera especial a todas las personas, con el fin de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y demás principios constitucionales, los cuales ayudan y guían a la permanente

interpretación de la constitución e irradian todos los ámbitos de su regulación, como por ejemplo la explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios.

Como se ha mencionado, la licencia ambiental es el mecanismo del Estado para controlar la explotación de recursos naturales, la cual contempla una serie de obligaciones que un particular debe cumplir para que le sea otorgada, en la sentencia C-894 de 2003, se consideró:

"Por lo tanto, la exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (C.N. art. 58). La caracterización de las licencias ambientales como instrumentos de intervención económica supone un primer problema en cuanto a la forma como se debe desarrollar dicha función. ¿Cuál es el alcance de la autonomía de los órganos encargados de otorgar licencias ambientales? ¿A quién corresponde la función de establecer los requisitos que debe cumplir un particular para que se le otorgue una licencia ambiental? ¿Tienen las corporaciones autónomas la facultad para imponer requisitos a los particulares, con el objeto de proteger el medio ambiente?

Al tratarse de un mecanismo de intervención del Estado en la economía, podría sostenerse que se trata de una función privativa del legislador. En esa medida, sólo podrían exigirse requisitos expresamente consagrados en la ley. Por consiguiente, ni las corporaciones autónomas, ni las entidades territoriales, podrían imponer un nivel de exigencia más alto que el consagrado explícitamente por el legislador."

Dentro de lo cual cabe traer en consideración, que CORPOCESAR no estaba facultada para otorgar una viabilidad ambiental (mediante un plan de manejo ambiental) a un proyecto diseñado para gran minería y que el competente para conceder dicha viabilidad en su momento era el entonces MAVDT, quien debía tener conocimiento del proyecto y otorgar el instrumento adecuado que se ajustara a la Ley.

Es evidente, que para proyecto "Calenturitas" se le ha venido modificando un Plan de Manejo Ambiental de mediana minería, aumentando considerablemente su producción (ver tablas 1 y 2), su áreas de explotación, actividades para realizar la actividad minera como lo son la desviación de los ríos, la ampliación de botaderos y aumento del pit de explotación, evidenciado en las resoluciones contenidas en el expediente LAM 2622.

Tabla 1. Proyección de la producción

Año	Producción de Carbón (toneladas)
2001	505.500
2002	3´116.700
2003	2´964.200
2004	2´766.500
2005	2´727.900
2006	1´743.700

Fuente: Plan de Manejo Ambiental para la Exploración Geológica. C.I. PRODECO. 2001.

Tabla 2. Proyección de la producción años 2006 – 2008

Año	Producción de Carbón (toneladas)
2006	2'800.000
2007	3'000.000
2008	6'000.000

Fuente: Actualización Plan de Manejo Ambiental Mina Calenturitas. 2006.

Hoy en día la empresa cuenta con un plan de manejo ambiental totalmente diferente a un plan de manejo que estaba diseñado para mediana minería, el cual no contemplaba los estudios necesarios para el proyecto, así como impactos ambientales y sociales distintos a aquellos que se preveían inicialmente, más cuando se realizaron modificaciones de gran magnitud como son:

La desviación de dos ríos, (ver tabla 3.) causando impactos asociados a la perdida de la biodiversidad (fauna y flora) y de servicios eco-sistémicos.

Tabla 3. Longitudes de desviaciones aprobadas

Cauce	Longitud tramo que será desviado (m)
Calenturitas (punto del cauce comprendido entre la confluencia de los ríos Tucuy y Maracas y el sitio de entrega del tramo 4 de desvío)	8.810,0
Calmancito	6.088,9
Madrid o Delirio	2.054,0
Tucuy	1.390,0
Maracas	1.410,0
TOTAL	

Fuente: Resolución 464 del 6 de marzo de 2009

- Aumento de la producción, produciendo un mayor volumen de emisión de contaminantes por la extracción, carga y transporte de material (carbón y estériles), formación de botaderos y combustión de maquinaria pesada y liviana.
- Construcción del Loop y la vía férrea, generando contaminación por emisión de contaminantes a la atmosfera en la construcción y operación del tren, contaminación hídrica por uso del recurso y vertimientos a los cuerpos de agua, deforestación, pérdida de la biodiversidad, entre otros.

CAUSA

Omisión en la **aplicación adecuada de la normativa ambiental que regula la materia**, por parte del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y más recientemente de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, que impide verificar que las

acciones dirigidas a prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que producen las actividades de explotación, disposición y transporte de carbón hayan sido efectivas.

EFECTO

El hecho que el proyecto no cuente con una licencia ambiental acorde a la dimensión de la explotación genera, obra en contra del manejo adecuado de los recursos, debido a que se han visto afectados los recursos naturales, no se ha hecho un adecuado uso de los mismos, se ha visto afectada su conservación y preservación, razón por la cual se hacen visibles circunstancias que justifican la revisión del Plan de Manejo Ambiental aprobado por la autoridad ambiental competente, y en consecuencia, de la vigencia o no de dicho instrumento para la explotación de Carbón.

RESPUESTA ENTIDAD

OBSERVACIÓN No. 16-D-P: MODIFICACIONES DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL- Presunta connotación Disciplinaria y Penal. *hacen referencia a consideraciones jurídicas sobre la aplicación o no de la normatividad ambiental relacionada con las autorizaciones ambientales, y /o los instrumentos de control y seguimiento ambiental, y la gestión de la Autoridad Nacional.*

Por lo anterior, es indispensable precisar que el seguimiento y control ambiental lo ejerce esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, respecto de proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

(..) acto administrativo de autorización, o sea la licencia ambiental, que siempre es previa a la ejecución de las actividades licenciadas, considera el ambiente sin y con proyecto, pero que en la realidad del proyecto que se observa por esa Contraloría, se iniciaron actividades por autorización de la autoridad competente para la época, condicionada a la obtención de permisos que son de competencia de la autoridad administrativa ambiental regional: Corpocesar.

(...) por lo cual es claro que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ejerciendo su competencia, procedió con el proyecto objeto de las observaciones. Los actos administrativos expedidos no han sido anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa.

(...) el acto administrativo efectivamente está motivado, y al encontrarse en firme y no haber salido del mundo jurídico, a esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, le corresponde dar aplicación a lo resuelto y exigir igual su cumplimiento al titular del instrumento de control y seguimiento, y no a cuestionar el origen del mismo, ni a desconocer la decisión del legislador y de la administración competente en su oportunidad cuando se reglamentó la ley.

En cuanto a la interpretación hecha sobre la solicitud que debió adelantar el Ministerio, no puede esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entrar a justificar o discutir o, interpretar, la legalidad de la misma, pues se ha de ser reiterativo al señalar que se trata de actos administrativos vigentes.

(...)Se trata de autorizaciones administrativas expedidas en su oportunidad por las autoridades competentes, que no han sido revocadas no anuladas por la jurisdicción contenciosa administrativa.

(...) la interpretación de esa Contraloría sobre el cuestionamiento a la vigencia del Plan de Manejo Ambiental, no lo descalifica jurídica ni técnicamente, considerando que es una realidad incontrovertible que el proyecto inició actividades antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, y que el reglamento expedido en 1994, reguló el tema de la transición, al cual se sujetaron las autoridades administrativas ambientales correspondientes.

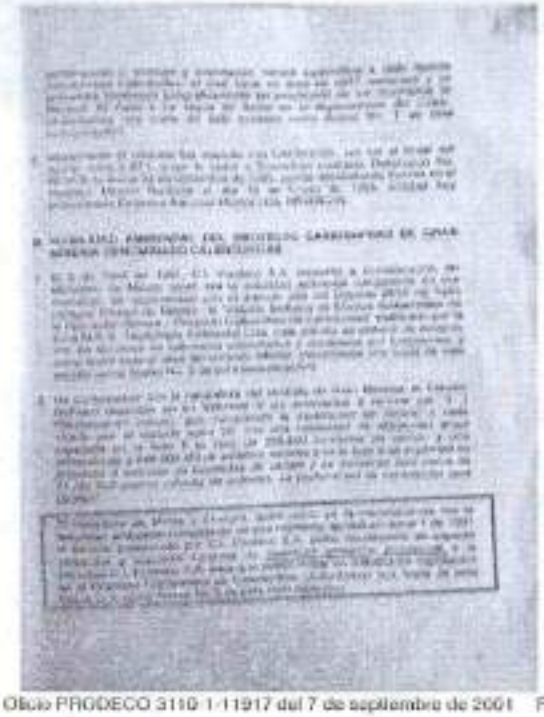
ANALISIS DE RESPUESTA

Frente a lo expuesto en la respuesta remitida por la ANLA, *"(...) la relación igualmente cronológica propuesta por esa Contraloría, establece que el mismo proyecto inició actividades antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993"*, es preciso aclarar que en el recuento cronológico realizado por la CGR no establece el inicio de actividades por parte del proyecto, se indica que a la fecha de entrada en vigencia la ley 99 de 1993, contaba con título minero y viabilidad ambiental provisional otorgada por la División de Seguridad Higiene Minera de la Dirección General de Minas.

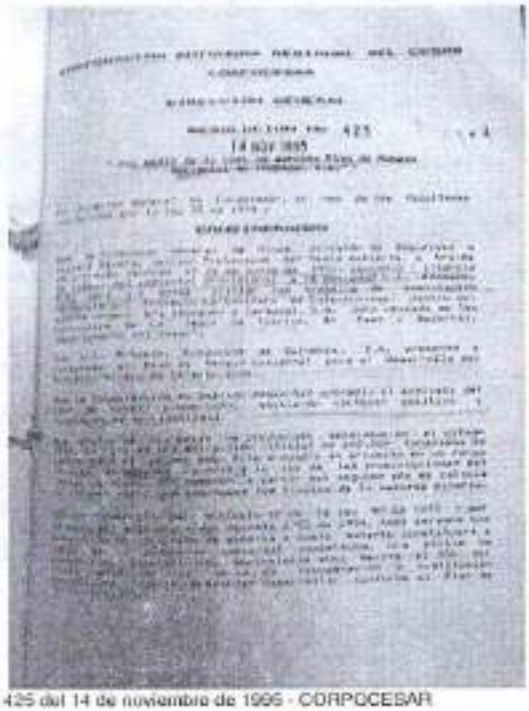
Manifiesta la ANLA que: *"(...) en cuanto a la interpretación de la cita del aparte del contrato con la autoridad minera, en la cláusula cuadragésima, se remite a que se obtengan los permisos en el INDERENA, no a que se obtenga licencia ambiental"*, sin embargo, en la observación realizada por la CGR no se indica que se requería licencia ambiental por parte de INDERENA, pero si era necesario obtener los permisos ambientales frente a la autoridad competente, que para este caso era CORPOCESAR.

(...) EL CONTRATISTA durante el presente contrato tomará las medidas necesarias, de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código de Recursos Naturales, con el fin de prevenir y mitigar daños a las personas y a los recursos naturales de la región o del área relacionada con ella, en especial los ríos, la vegetación, el suelo y la fauna. Tan pronto como sea posible, dentro de los términos establecidos en el Estudio de Factibilidad, EL CONTRATISTA restablecerá, según los programas acordados entre CARBOCOL Y EL CONTRATISTA, la tierra afectada por las operaciones de minería que haya realizado. Para los efectos de esta cláusula EL CONTRATISTA deberá tramitar e intentar obtener ante Inderena los permisos pertinentes. **Subrayado fuera de texto**

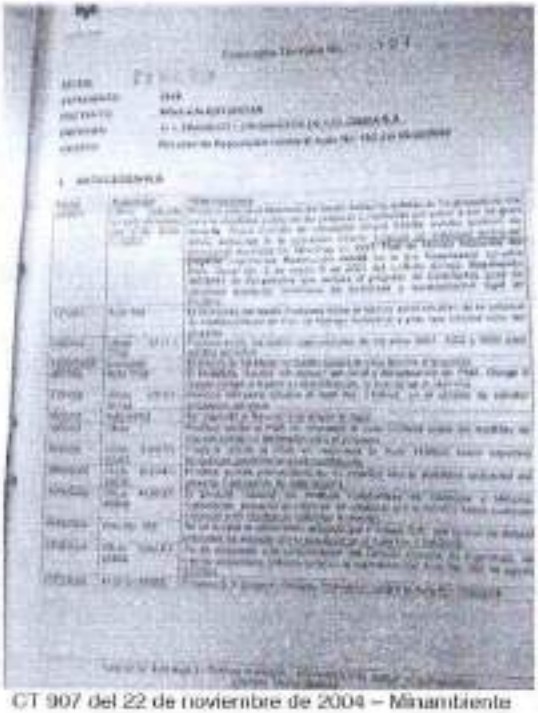
Con relación al carácter PROVISIONAL de la viabilidad ambiental otorgada por el Ministerio de Minas al proyecto minero Calenturitas, y que según la Autoridad Ambiental *"(...) o a que la autorización ambiental dada por la División de Seguridad Higiene Minera de la Dirección General de Minas, fuera provisional, pues de los textos transcritos, no se llega a las conclusiones propuestas por esa Contraloría."*, la conclusión de la CGR está basada en los pronunciamiento, oficios y actos administrativos de las autoridades ambientales y del titular del proyecto.



Oficio PRODECO 3110-1-11917 del 7 de septiembre de 2001



Res 425 del 14 de noviembre de 1995 - CORPOCESAR



CT 907 del 22 de noviembre de 2004 – Minambiente



Auto 958 del 11 de diciembre de 2001 de Minambiente.

Como se pudo observar, es claro que si existía el carácter provisional de la viabilidad ambiental otorgada por el Ministerio de Minas y Energía al proyecto minero Calenturitas.

En el oficio de respuesta de la ANLA establece: *"Sobre la referencia a la Sentencia T-733 de 2017, pues al no ser una sentencia de unificación, sus efectos son inter-partes. Si bien, los temas considerados por la Corte Constitucional, resultan de importancia para en la interpretación y alcance de la autorización ambiental, no es menos relevante, que el Plan de Manejo Ambiental, como instrumento de control y seguimiento, igualmente establecido como mecanismo para atender la existencia de proyectos en régimen de transición se funda en la información base del proyecto y la identificación de los impactos a generar y las correlativas medidas ambientales con el objetivo de prevenir, mitigar, controlar y compensarlos."*

Es claro para la CGR que las obligaciones establecidas en la Sentencia son de carácter inter-partes, sin embargo y tal como lo manifiesta la misma autoridad es importante la interpretación realizada por la Corte Constitucional en especial lo relacionado con *"La ejecución de actividades mineras de construcción y montaje, y explotación* ***en nuevas áreas diferentes a las del área de concesiones*** *amparada por licencia otorgada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge CVS, de acuerdo con la Resolución 224 del 30 de septiembre de 1981 y sus modificaciones, dentro del área del contrato No. 051-96M,* ***se consideran ampliación de área y por tanto CERRO MATOSO deberá obtener licencia ambiental*** *de que trata la Ley 99 de 1993 reglamentada actualmente por el Decreto 2820 de 2010." (Negrillas y subrayados agregados);* puesto que para la CGR condiciones similares se presentan en el proyecto minero Calenturitas, como se expuso ampliamente en la observación realizada.

Por lo anterior, y tal como lo manifestó la CGR en la observación presentada, que a pesar de que el título minero llevaba implícita una licencia de viabilidad ambiental, su titular debía obtener los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y utilización de los recursos naturales ante la autoridad ambiental competente. Por tanto, para que el particular pudiese ejecutar su proyecto minero debía por un lado obtener el título minero, que incluía algunas medidas ambientales, y por otro, adquirir los permisos, concesiones, asociaciones y autorizaciones a los cuales hace referencia el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Por tanto, y teniendo en cuenta que a la fecha de expedición de la ley 99 de 1993 y del decreto antes mencionado, la empresa C.I PRODECO no contaba, ni había presentado la solicitud para obtener los permisos ambientales necesarios para desarrollar el proyecto minero Calenturitas, la Contraloría General de la República considera que dicho proyecto no debió someterse o incluirse en el régimen de transición, y por tanto era sujeto a exigencia de Licencia Ambiental tal y como lo establece la ley 99 de 1993.

De igual forma manifiesta la ANLA lo siguiente: *"(...) el acto administrativo efectivamente está motivado, y al encontrarse en firme y no haber salido del mundo jurídico, a esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, le corresponde dar aplicación a lo resuelto y exigir igual su cumplimiento al titular del instrumento de control y seguimiento, y no a cuestionar el origen del mismo, ni a desconocer la decisión del legislador y de la administración competente en su oportunidad cuando se reglamentó la ley.*
En cuanto a la interpretación hecha sobre la solicitud que debió adelantar el Ministerio, no puede esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entrar a justificar o discutir o, interpretar, la legalidad de la misma, pues se ha de ser reiterativo al señalar que se trata de actos administrativos vigentes."

Si bien el acto administrativo está en firme y fue establecido en su momento por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, considera la CGR que dado que la actividad minera que se desarrolla actualmente y que se soporta en actos administrativos modificatorios que tienen como base la resolución No. 0895 del 24 de mayo de 2007; lo cual considera la CGR que se convierte en una posible perpetuación de una interpretación de la normatividad, continuando con la falta de exigencias debidas al titular del proyecto, y de este modo brindando de una u otra manera un beneficio adicional.

En la resolución 3573 de 2011 del 27 de septiembre de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, se dictaron las siguientes disposiciones:

Artículo 20. Transferencia de bienes, derechos y obligaciones.
Artículo 21. Entrega de archivos.
Artículo 22. Transferencia de procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios.

Es claro entonces que las obligaciones, procesos judiciales y disciplinarios, fueron transferidas del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible a la nueva entidad, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Es preciso mencionar que como funcionario público se tiene como deber, entre otros:

- *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*
- *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

Finalmente, frente a los argumentos expuestos por la Autoridad Ambiental con relación a la claridad y precisión de la posible falta disciplinaria y/o penal, la CGR no comparte la apreciación pues en la observación se manifiesta que existe una presunta omisión en la aplicación de la normatividad ambiental (expuesta con detalle en los criterios de la observación).

Por lo anterior, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y penal

HALLAZGO N°11 – D11. -P3. PLANTACIÓN DE BARRERAS VIVAS FICHA PMA_CALF01_01 AIRE (PLAN DE MANEJO PARA MATERIAL PARTICULADO Y RUIDO)- Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIO

El Artículo 278, de la Ley 685 de 2001, por medio de cual el Ministerio de Minas y Energía presenta a la comunidad minera en general y a los concesionarios mineros en particular, los términos de referencia y guías minero - ambientales para realizar los Trabajos de Exploración (LTE) y el Programa de Trabajos y Obras (PTO) para materiales y minerales distintos del espacio y fondo marino.

Guía minero - ambiental de explotación- 3/ Manejo de Impactos Ambientales
CME - 07 – 15: Manejo de Estériles y Escombros: Paralelo a su avance y desarrollo, se deben establecer barreras vivas que permitan minimizar el impacto visual y la contaminación del aire por emisión de partículas en suspensión originadas por la erosión eólica
CME - 07 – 16: Manejo de Vías: El diseño de las vías requeridas debe tener en cuenta la erosión del lugar. Deben implementarse entonces drenajes y otras obras propias de la contención de la erosión y desestabilización de taludes. En terrenos con pendiente se deben adecuar barreras vivas y obras de contención.

CME - 07 – 24: Manejo de Fauna y Flora: Teniendo en cuenta que no todo el ecosistema es uniforme, se sugieren diferentes fórmulas florísticas de recuperación de la cubierta vegetal, tales como: el patrón de plantación al tres bolillo, patrón de mosaico, inducción de matorrales y rastrojos, cordones protectores de márgenes de ríos y quebradas (cordones ripiarios), barreras cortaviento y acústicas.

AUTO N° 1627 del 4 de mayo 2016: *Por el cual se ordena la apertura de una investigación ambiental: Que con ocasión a los hallazgos evidenciados se emitió el Concepto Técnico No. 329 del 04 de febrero de 2016, el cual entre otros aspectos, recomendó iniciar un proceso sancionatorio en contra de la sociedad C.I. PRODECO S.A., toda vez que al momento de la realización de la visita técnica en mención se pudo evidenciar el presunto incumplimiento de las obligaciones previstas en el Plan de Manejo Ambiental — PMA establecido en la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007 y sus respectivas modificaciones*

Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

CONDICION

En la revisión del Auto 1627 de 2016 del expediente LAM2622, se puedo observar que ordenaron la apertura de un sancionatorio por la no implementación y ausencia de un sistema de control de emisiones atmosféricas durante la descarga de estériles en los botaderos aprobados en el Plan de Manejo Ambiental, así como la falta de implementación de barrera viva alrededor de las áreas de los botaderos de estériles, patios de acopio de carbón y a lo largo del corredor minero frente a las poblaciones de Boquerón y Plan Bonito.

Es importante destacar que la empresa CI PRODECO S.A. en su Plan de Manejo Ambiental en el Proyecto 8 de la ficha PMA_CALF01_01 Aire (Plan de Manejo para material particulado y ruido), estableció la obligación de "Diseñar **barreras vivas** que permitan el control de material particulado en las poblaciones aledañas a la mina.

En la resolución sancionatoria destacan lo siguiente: *"Mediante el numeral 2.1.13 del artículo Décimo de la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009 (modificado por el artículo Tercero de la Resolución 1212 del 23 de junio de 2009), señalando que la misma permanece vigente. (...) De acuerdo a lo observado durante la visita de seguimiento realizada entre los días 21 y 23 de julio de 2015, a la fecha de la misma tan solo se cuenta con tramos de barreras naturales en sectores del patio de acopio de carbón, las cuales no poseen ni altura ni densidad suficiente para alcanzar la meta de controlar las emisiones atmosféricas del sector. La barrera viva implementada en la zona del patio de carbón, que se encuentra entre los sectores sur y occidental de la mina, no fue establecida sobre un terraplén y además cuenta con una altura muy inferior a la pila de almacenamiento de carbón, incumpliendo con el diseño de siembra descrito en la obligación. De otra parte, la Empresa no ha implementado el uso de barreras físicas artificiales en ninguno de los costados del patio de acopio, aun teniendo la información técnica necesaria para el acondicionamiento."*

Durante la visita realizada por el equipo auditor de la CGR se logró evidenciar que las barreras vivas plantadas en los patios de acopio de carbón no cumplen con las especificaciones técnicas necesarias, ya que no tienen ni la altura ni la densidad adecuada para actuar como barrera (*Guías minero - ambientales para realizar los Trabajos de Exploración (LTE) y el Programa de Trabajos y Obras (PTO) para materiales y minerales distintos del espacio y fondo marino)*, lo cual lo debieron prever desde el momento de la plantación sabiendo el tiempo de crecimiento de la vegetación, también se pudo observar la plantación de especies de eucalipto las cuales son foráneas, y no son aptas para la región debido a su abundante consumo de agua.



Fuente: Visita CGR, abril 11 de 2018 - 1:40 p.m.

Así mismo se observó que para los botaderos de estériles y a lo largo del corredor minero frente a las poblaciones de Boquerón y Plan Bonito, no hay plantación de barreras vivas, la empresa argumenta que cuentan con barreras físicas las cuales son los botaderos y la carretera pavimentada, estas medidas propuestas no se acoplan a la medida propuesta en su plan de manejo en donde clara mente se propone que las barreras son **vivas**, y no se cumpliría la misma efectividad al compararlo con la disminución de la velocidad y retención de partículas de una carretera.

Este proceso sancionatorio se inició en el 2016, El 4 de enero de 2017 solicitó la cesación del proceso y hasta la fecha ANLA no se ha pronunciado. Luego de la ejecutoria del auto de apertura de investigación no hay ninguna actuación dentro del proceso, evidenciando una falta de seguimiento por parte de la autoridad.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal.

CAUSA

Estas situaciones se presentan en razón a la falta de control y seguimiento a los programas de manejo ambiental aprobados a los cuales se les debe dar estricto cumplimiento y a los procesos sancionatorios impuestos a los mismos por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a los cuales no se les ha dado ningún tipo de continuidad o avance del proceso.

EFECTO

La ausencia de las barreras vivas que deben mitigar, controlar y prevenir las emisiones de material particulado, se ve reflejado en la contaminación atmosférica y la afectación a la salud humana (problemas respiratorios e incluso dermatológicos), especialmente a las personas que viven en el área de influencia de la actividad minera.

RESPUESTA ENTIDAD

El Auto 1627 del 4 de marzo del 2016, por el cual se abre un proceso sancionatorio, a la sociedad C.I Prodeco. S.A., está fundamentada en la obligación 2.1.13 del artículo décimo de la Resolución 464 del 6 de marzo del 2009, esta obligación, posterior a la expedición del Auto 1627 del 2016, ha sido producto de seguimiento por parte de esta Autoridad Nacional, tal como se verificó en el seguimiento al año 2016, con el Auto1523 de12 de abril del 2018.

La implementación de las barrearas vivas no se rige bajo Guías Minero - Ambientales para realizar los Trabajos de Exploración (LTE) y el Programa de Trabajos y Obras (PTO) para materiales y minerales distintos del espacio y fondo marino, las cuales no están establecidas en las obligaciones de la licencia ambiental para las barreras vivas, a tal condición, la empresa presenta un cumplimiento parcial a las obligaciones, de igual forma si como producto del seguimiento se hace necesario que se implemente las medias de manejo, se realizan conforme a las competencias y funciones de esta autoridad.

ANÁLISIS RESPUESTA

En la observación se aclaró que: Este proceso sancionatorio se inició en el 2016, El 4 de enero de 2017 solicitó la cesación del proceso y hasta la fecha ANLA no se ha pronunciado. Luego de la ejecutoria del auto de apertura do investigación no hay ninguna

actuación dentro del proceso, evidenciando una falta de seguimiento por parte de la autoridad.

El seguimiento de la autoridad con el Auto1523 de12 de abril del 2018 es un Auto por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental, más no es un auto que acoja algún concepto técnico de visita por el sancionatorio mencionado. Sin embargo en este auto la autoridad dice:

"De acuerdo con lo observado en la visita, la empresa implementó un tratamiento silvicultural consistente en el establecimiento de una barrera viva en el patio de carbón de la Mina Calenturitas sobre la berma 5x50, con una longitud de 500 m, establecida a comienzos del 2017 con una distribución de tres hileras, disponiendo los individuos con el sistema de tres bolillo, conformada con plantas nativas de rápido crecimiento, como lo son: matarratón (Gliricidia sepium), yaguaro (Brasiletto mollis) y leucaena (Leucaena leucocephala). En el momento de la visita, los individuos establecidos presentaban buen estado fitosanitario, al igual que una estructura tanto vertical como horizontal buena con alturas promedio de 3 m aproximadamente, demostrando buena adaptabilidad a las condiciones climáticas y edáficas de la zona." Lo Subrayado no forma parte del texto.

Como se puede observar en la imagen los individuos no presentaban alturas promedio de 3m, al contrario la barrera no presentaba una altura adecuada ni una densidad adecuada para cumplir con su función. De igual manera, la autoridad no menciona nada relacionado en cuanto a la plantación de barreras vivas en los botaderos de estériles y a lo largo del corredor minero frente a las poblaciones de Boquerón y Plan Bonito en este auto, más aun cuando son medidas aprobadas mediante el PMA de la empresa.

Si bien las Guías Minero - Ambientales para realizar los Trabajos de Exploración (LTE) y el Programa de Trabajos y Obras (PTO) no son de obligatorio cumplimiento, si son un buen criterio técnico para la implementación de barreras vivas y se encuentran reglamentadas mediante el Artículo 278 de la Ley 685 de 2001, la autoridad no aclara bajo que lineamientos técnicos se evalúa la efectividad y correcto funcionamiento de las barreras vivas.

Por lo anterior se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

HALLAZGO N°12 – D12. SEGUIMIENTO PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PROYECTO MINERO CALENTURITAS. Presunta Connotación Disciplinaria

CRITERIOS

Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

Artículo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA cumplirá, las siguientes funciones:
1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

Que el Decreto 1076 de 2015 estableció en su artículo 2.2.2.3.9.1 lo referente al Control y seguimiento, así: *"Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:*

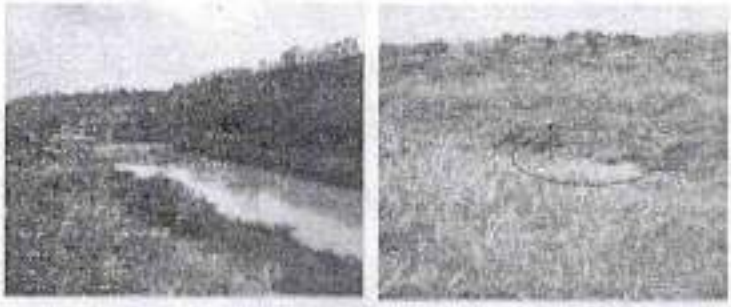
"1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

CONDICIÓN

En la visita realizada por la Contraloría General de la República al proyecto minero Calenturitas del expediente LAM2622, los días 21, 22 y 23 de Marzo de 2018; se puedo evidenciar deficiencias en las medidas de manejo implementadas o que debieron ser implementadas, de acuerdo con el Plan de Manejo Ambiental establecido y sus respectivas modificaciones.

SEDIMENTACIÓN DEL ARROYO CAIMANCITO



Fuente: Visita CGR, 23 de marzo de 2018 – 9:19 a.m.

ESTUDIO AMBIENTAL PARA LA MODIFICACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL DE LA MINA CALENTURITAS, POR LA RELOCALIZACIÓN DEL ARROYO CAIMANCITO Y AVANCE DEL BOTADERO NORTE

2.5.1.2.2. Fenómenos de inundación y sedimentación Al estudiar la información topográfica del área y establecer las características del alineamiento del arroyo Caimancito se estableció que el área presenta pendientes entre el 0.1% y el 0.4% lo cual favorece las condiciones de anegamiento complementando el efecto de la depositación de sedimentos.

Específicamente para el área de estudio, comprendida entre el Tramo 1 y el Tramo 4 de la desviación del arroyo Caimancito, se presenta una alta vulnerabilidad a las inundaciones ya que no existe una estructura de contención y transporte de crecientes, pues sólo un volumen muy pequeño de la corriente que sale del canal del Tramo 1, puede ser transportado por el canal natural existente, presentándose inundaciones en toda el área circundante incluso para periodos de retorno menores a 10 años. (...)
En cuanto a la sedimentación, toda el área de la cuenca del río Maracas y el arroyo Caimancito está sujeta al fenómeno de sedimentación intensa debido a las condiciones descritas en este numeral.
Específicamente, en términos de arrastre de sedimentos, se debe garantizar que los canales estén en condiciones de retener los finos en el sitio de origen, evitando la erosión en dicho punto y la acumulación de sedimentos hacia aguas abajo de las corrientes." (Subrayado fuera de texto)

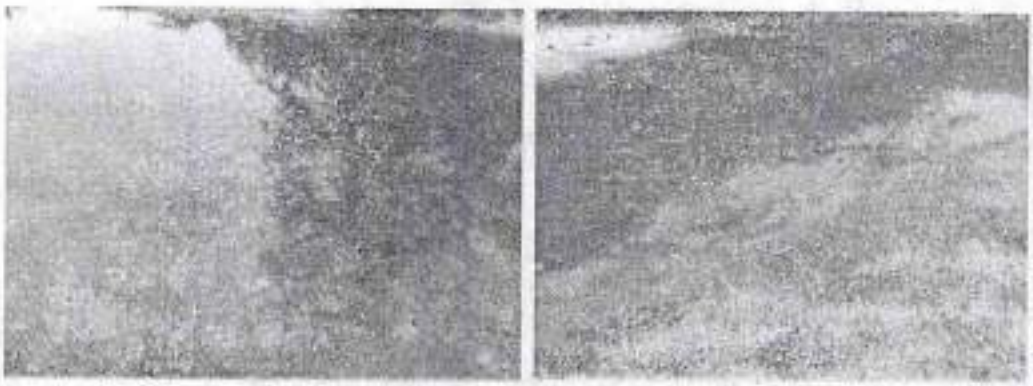
PMA-CAL-F-04 - Plan de manejo para la desviación del arroyo Caimancito

*"**Protección vegetal de taludes:** Este trabajo consiste en el revestimiento con material vegetal de los taludes del canal de relocalización. Igualmente se debe proteger la superficie del depósito de materiales inadecuados.*

El suelo orgánico que se empleará en la protección de los taludes, será el material producto de la operación de descapotell que haya sido acumulado en sitios temporales localizados a lo largo del canal y en las áreas adyacentes al depósito de materiales inadecuados y a las zonas de préstamos. (...) La protección vegetal de los taludes se realizará lo más pronto posible, después que cada uno de los tramos de corte o terraplén estén terminados en su fase de movimiento de tierra. Si esto ocurre en estación seca, la protección del talud se podrá aplazar, según lo permita el cronograma de trabajo, para el siguiente periodo de lluvias y se programará teniendo en vista el desarrollo de una protección vegetal aceptable al inicio de la temporada."

Durante la visita se observaron problemas de sedimentación en el tramo 4 del canal de desviación del arroyo caimancito, los sedimentos sobresalían del agua y ocupaban 80% de la longitud del canal aproximadamente como se puede observar en las fotos, en el estudio ambiental presentado por la empresa se preveían este tipo de problemas, para lo cual proponían *"garantizar que los canales estén en condiciones de retener los finos en el sitio de origen, evitando la erosión en dicho punto y la acumulación de sedimentos hacia aguas abajo de las corrientes."* Según lo observado no se han realizado obras que eviten la sedimentación del canal. Así mismo, según el plan de manejo ambiental no se ha realizado la correspondiente protección vegetal de taludes, los cuales se encuentran descapotados aumentando los procesos de sedimentación y erosión en el canal.

PRESENCIA DE CARBÓN EN LOS CAUCES CERCANOS A LAS VIAS INTERNAS DEL PROYECTO.



Fuente: visita CGR, 22 de marzo de 2018- 3:11 p.m.

PMS–CAL–F–02 AGUAS - PLAN DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO PARA DETERMINAR LA CALIDAD DEL AGUA EN TÉRMINOS DE PARÁMETROS FÍSICO-QUÍMICOS

"Determinación de la calidad fisicoquimica del agua superficial

Para la determinación de la calidad del agua se llevarán a cabo monitoreos para medir los valores de los parámetros fisicoquímicos e hidrobiológicos de las aguas superficiales que tienen lugar en el área de influencia del proyecto minero. Los monitoreos y análisis se llevarán a cabo por parte de laboratorios acreditados por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (...)

Monitoreo de la calidad del agua en sistemas naturales

Se realizarán monitoreos a la calidad del agua en el arroyo Caimancito, río Calenturitas y Bajo Inundable Norte durante la operación del proyecto minero, con la frecuencia, en los sitios y de los parámetros que se presenta a continuación:

Monitoreo puntual Mensual
En los cauces intervenidos y los tramos relocalizados de los sistemas naturales de aguas superficiales, se analizarán los parámetros de pH, Temperatura, Turbidez, Color verdadero, Sólidos disueltos totales, Sólidos sedimentables, Sólidos suspendidos totales, Sólidos totales, Hierro, Conductividad eléctrica, Oxigeno Disuelto, Grasas y aceites, DBO_5, DQO y caracteristicas organolépticas. Este monitoreo se realizará en los puntos señalados en la ***TABLA F-02.1****.*

Monitoreo puntual trimestral
En los mismos puntos señalados en la ***TABLA F-02.1****, se monitoreará cada 90 días la Acidez, Alcalinidad, Cloruros, Sulfatos, Sulfuros, Dureza carbonacea, Calcio, Dureza cálcica, Dureza total, Fósforo total, Fosfatos, Nitratos, Nitritos, Nitrógeno amoniacal, Nitrógeno total, Plomo, Zinc, Coliformes totales y Coliformes fecales.*

En las estaciones aguas abajo del arroyo Caimancito (LCI8, LCI9 y LCI10) y río Calenturitas (LCA10, LCA11 y LCA12) señaladas en la ***TABLA F-02.1****, también se realizará un monitoreo de la calidad del agua teniendo en cuenta el ciclo hidroclimático en la zona, durante los dos primeros años; es decir, en los meses de mayores y menores precipitaciones."* (Subrayado fuera de texto)

Se logró evidenciar la presencia de carbón en el rio caimancito, la empresa debe garantizar las condiciones de calidad de agua como se planteó en la ficha PMS–CAL–F–

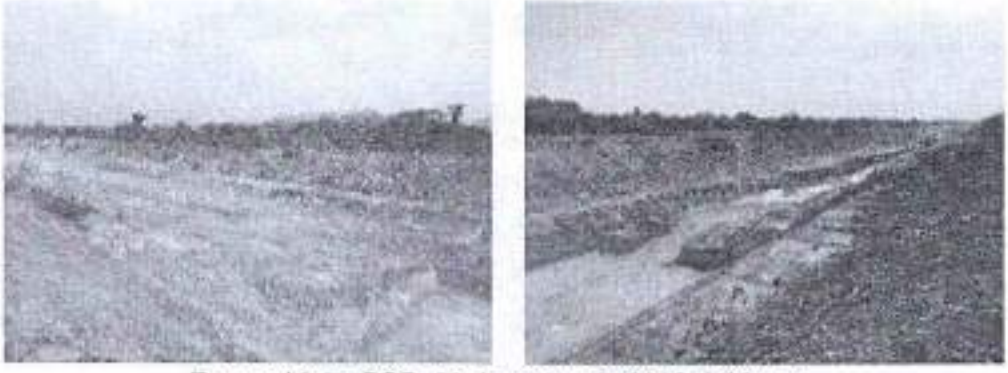
02, en los resultados de monitoreo se debería ver reflejado este problema, aun así en la ficha del PMA, no se planteó la medición de COT en el agua, más cuando la actividad principal del proyecto es la extracción de carbón. Lo cual está afectando la calidad de agua en el rio por sedimentación y podría aumentar la generación de compuestos orgánicos en el agua.



Fuente: Google Earth

Uno de los factores que influyen en la presencia de carbón en el lecho del rio, es su cercanía con las vías internas del proyecto, por la cuales se transporta el carbón y estériles; encontrándose puntos a menos de 100 metros lineales de distancia.

FALTA DE REVEGETALIZACIÓN DE LOS DIQUES DEL CANAL CAIMANCITO



Fuente: Visita CGR, 23 de marzo de 2018, 9:30 a.m.

Durante la visita se evidenció la presencia de residuos sólidos en varias, áreas de la mina, incluso dentro del lecho del rio Calenturitas, los residuos eran de varios tipos Ordinarios y Peligrosos, dentro de los cuales habían EPP de los trabajadores (Botas, gafas y tapabocas), Materiales de señalización, empaques de comida, botellas plásticas entre otros, es evidente que no se están cumpliendo las medidas de manejo de la ficha PMA-CAL-F-05, ya que hay una falta de sensibilización a los trabajadores en cuanto al manejo adecuado de los residuos sólidos, así mismo, la falta de contenedores en los frentes de

trabajo con sus respectivas especificaciones, estos residuos afectan a los recursos naturales y la fauna presente en la mina, en consecuencia, se debe podrían generar problemas de salud pública.

CAUSA

Falta de gestión y 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 de la Autoridad en el seguimiento realizado al proyecto.

EFECTO

Afectación de los recursos naturales, uno de los principales problemas ha sido la desviación de los ríos, especialmente la falta de aplicación de las medidas propuestas en las fichas del PMA, la falta de revegetalización de los diques ha generado problemas en la conservación del recurso y balance hídrico del mismo, ya que una de las funciones del bosque ripario es evitar la evaporación del agua, esto permite conservar parte del caudal del cuerpo de agua, así mismo evita la erosión de los taludes y por ende los problemas de sedimentación en el canal, estos problemas han ocasionado la inundación y desbordamiento del arroyo en varias ocasiones. Además el canal debería simular el cauce natural del rio, propendiendo por la conservación de la biodiversidad y la preservación especies de fauna del medio natural.

La erosión en los taludes, causa la degradación de los suelos y perdida de su vocación original, así mismo se aumenta la sedimentación de los canales y el derrumbe de los taludes por la falta de cohesión en el suelo. La calidad hídrica del rio Calenturitas se ha visto afectada, por la sedimentación de sólidos, incluida la presencia de carbón en los lechos de los mismos, lo cual ha ocasionado una colmatación en varios sitios de los tramos de desviación y el estancamiento de las aguas, lo que conlleva a una mala calidad del recurso, cuando se presentan estos fenómenos de taponamiento.
La presencia de residuos sólidos en las áreas de la mina, provoca la contaminación de los suelos por diferentes elementos, como los lixiviados que se filtran a través del suelo afectando su productividad y acabando con la microfauna, lo cual se ve reflejado en la pérdida de productividad del suelo e incremento del proceso de desertificación del mismo.
La presencia constante de basura en el suelo evita la recuperación de la flora de la zona afectada e incrementa la presencia de plagas y animales que causan enfermedades, como ratas, palomas, cucarachas, moscas y zancudos; esto podría generar a futuro graves problemas de salud pública.

RESPUESTA ENTIDAD

Los Conceptos Técnicos mediante los cuales se evaluaron las desviaciones CT 919 de 4 de junio de 2009, CT 35 de fecha 12 de enero de 2011 y CT 11074 de 22 de septiembre de 2014 del Caño Caimancito, contemplaron entre otros los procesos de agradación y degradación propios de este cuerpo de agua el cual corresponde a un caño de invierno, es decir, que cuenta con flujos activos durante los meses lluviosos y puede llegar a caudales cero en las épocas de verano, desde su condición natural.
Este comportamiento característico, propio de las corrientes que se encuentran en zonas de planicie y cuyas pendientes longitudinales son regularmente muy bajas, equivalente a un cauce estacionario, genera la activación constante de procesos erosivos. Por lo que es apenas natural que se presenten procesos de sedimentación en los cauces desviados, pues su condición de diseño así lo considera.

Por otro lado, la pendiente del canal se mantuvo constante (0,1%), lo que implica un régimen de flujo subcrítico similar al presentado en los diseños originales. El arroyo Caimancito en la zona de afectación posee una naturaleza característica de los cauces de planicies aluviales, ***presentando una sinuosidad considerable sobre una llanura de inundación extensa.*** Negrilla fuera de texto

Por otro lado, el realineamiento del cauce por la adecuación del canal no implica cambios significativos en cuanto a las condiciones geomorfológicas actuales del arroyo Caimancito, ya que dicho canal en su gran mayoría no posee ningún tipo de revestimiento; lo que posibilita la búsqueda de un estado de equilibrio a largo plazo, tanto en su patrón de alineamiento como en su capacidad de transporte de sedimentos.
Con respecto al ancho del canal de relocalización, se espera tener unas profundidades de flujo levemente menores a las presentadas sobre el cauce actual, ya que el diseño del mismo garantiza la evacuación de crecientes hasta de 25 años de periodo de retorno sin presentar desbordamientos y la capacidad hidráulica encontrada típicamente en este tipo de cauces posibilita el desbordamiento para caudales superiores a unos dos años de periodo de retorno (correspondientes a una creciente media anual); lo anterior implica una reducción de las zonas de inundación para el caso de caudales inferiores al de diseño y un posible aumento en la depositación de sedimentos sobre el canal; sin embargo, se espera que esto no influya sobre la capacidad hidráulica del mismo, ya que cuando se presenten eventos de creciente en épocas de invierno se facilitan los procesos de arrastre de sedimentos.

Respecto de la revegetalización de las rondas de los canales de desviación del río Calenturitas y el caño Caimancito, cabe indicar que durante las visitas de seguimiento ambiental se han realizado recorridos sobre las rondas de los canales de desviación del río Calenturitas y del caño Caimancito en el que se ha podido verificar que la empresa C.I. PRODECO S.A. si bien realiza la revegetalización de algunos sectores, esta no ha realizado una revegetalización efectiva principalmente en lo que concierne al área del caño Caimancito(..).

De igual manera, se solicitó a un informe de los avances de la rehabilitación paisajística de las márgenes del tramo del canal Caimancito, el espesor de suelo dispuesto en las áreas reconformadas morfológicamente, especies, densidad y ancho de restablecimiento de cobertura vegetal; así como, "...el soporte del avance de las reforestaciones de las zonas de retiro de las corrientes hídricas y restauración vegetal de los taludes y de la ronda de los canales de desviación

del rio Calenturitas y del arroyo Caimancito (...) requeridos mediante el Auto 5963 del 30 de noviembre de 2016 y verificado su cumplimiento mediante Concepto Técnico 6629 del 18 de diciembre de 2017, acogido por el Auto 1523 del 12 de abril de 2018.
En cuanto al monitoreo de Carbono Orgánico Total es indispensable resaltar que la empresa PRODECO SA., si lo hace. Los resultados indican que la presencia de COT es indetectable por el método acreditado, lo que quiere decir que básicamente no hay presencia.

Por otra parte se hace necesario indicar que la observación de la CGN, hace referencia al rio Caimancito, lo cual no obedece a la la realidad por cuento es un caño de invierno, y adicionalmente la foto no corresponde al mismo, esta foto corresponde al Tramo 1 desviado del sí Río Calenturitas.

Con respecto a la falta de revetalización de los diques del canal caimancito, cabe indicar que las fotos de la observación de la CGN, corresponden al proceso constructivo de las obras de control de erosión en los puntos de vertimientos autorizados sobre el canal de desvio construido durante el año 2014, el cual fue autorizado por la Resolución 1138 de 2014.(...) Así mismo se hace necesario indicar que no obedece a la realidad indicar que el tramo 4 del canal no cuenta con vegetación, de hecho cuenta con mucha vegetación, que inclusive se dificulta recorrer su sección a pie por entre los taludes.

En relación con los avances de los programas de revegetalización en los botaderos, es de anotar que dentro del proceso de explotación de carbón y la generación de estériles, existen botaderos de estériles y/o parte de ellos que se encuentran activos, es decir se están usando, y no se puede hacer la revegetación. Una vez el botadero o parte de este, se inactive se inicia la actividad de revegetación. Es de anotar que los botaderos de las fotos, de la observación de la CGN son botaderos internos activos. Dichos botaderos cuenta con un sistema de manejo de aguas que incluye piscinas de sedimentación para el tratamiento de las aguas.

Respecto de presencia de residuos sólidos en las áreas de la mina, es de anotar que el sitio señalado por en la foto de la observación de la CGR, son sitios de almacenamiento temporal en el cual, en ocasiones, se ponen señales de tránsito u otros objetos para su posterior uso o manejo. El proyecto denominado Calenturitas operado por PRODECO SA., cuenta con una gestión ambiental que permite establecer un sistema, una estructura y un respaldo para hacer un buen y excelente manejo de los residuos sólidos.

La empresa cuenta con un plan de capacitación y sensibilización a los trabajadores, que da a conocer la gestión de residuos de la empresa, el manejo que los trabajadores deben dar a estos.

Por otra parte, es importante resaltar que la presencia de los objetos señalado pueden tener origen ser en factores ajenos al proyecto Calenturitas, como por ejemplo la existencia de una cabecera municipal (Municipio de La Jagua) y otras comunidades aguas arribas del proyecto.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La CGR considera que la empresa no cumplió con el diseño plasmado en los conceptos técnicos referidos por el ANLA, si bien en dichos conceptos establecen que se presenta una sinuosidad considerable y que se va a conservar la del rio natural, el canal presenta

prácticamente una sinuosidad única, ya que el canal es de características rectas, lo cual ha afectado la sedimentación del rio, generando un acrecimiento lateral en el canal formando tapones como se pudo observar en la visita.

La degradación de las márgenes inician cuando el material que las compone es arrastrado por el flujo, el sedimento es entonces transportado aguas abajo depositándose en la parte interna de las curvas. Estos procesos de acreción ó erosión en las bancas son determinados por el balance del flujo de sedimentos que ocurre en el canal. (LÓPEZ, 2011)

Como es natural en un canal el esfuerzo cortante actúa sobre las superficie del mismo generando erosión, así mismo la velocidad en los bordes es mayor que en el centro del canal, esta acción modela el canal, en un cauce natural conserva un equilibrio en la dinámica del mismo, en un rio con sinuosidad los sedimentos generados por la erosión se acumulan en las curvas del rio, lo que no está sucediendo con el canal del arroyo caimancito ya que esta sedimentación se está acumulando en todo el ancho del mismo, lo cual a su vez, puede estar generando una disminución de la pendiente del mismo y en consecuencia disminuye también su velocidad.

Según el Auto 1523 de 2018: *La obra consistió principalmente en la rectificación del alineamiento del cauce en algunos tramos que se verían influenciados por la construcción del botadero Norte. Conservando la sinuosidad del arroyo garantizando la dinámica del hídrica en unos de los tramos realineado.*

Como se puede observar en las siguientes imágenes, no se conservó la sinuosidad del arroyo, ya que el canal de desviación es prácticamente recto en todos los tramos y la curvas que tiene son para cambiar de dirección alrededor del PIT de explotación y el botadero norte como se puede observar en las imágenes.



Fuente: IGAC – RIOS DRENAJES SIG-OT, 2014



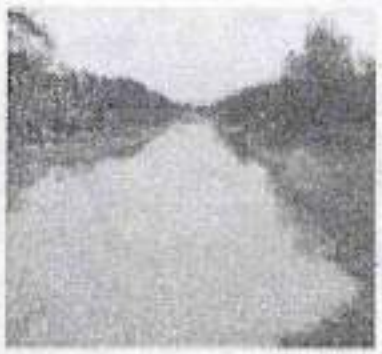
Fuente: Google Earth, 2018

La cubierta vegetal sobre las bancas del canal influyen directamente sobre la estabilidad de la misma; el esfuerzo cortante del flujo actúa directamente sobre las paredes del canal ocasionando el desprendimiento del material con mayor facilidad permitiendo así el colapso del talud. (LÓPEZ, 2011)

La falta de bosque ripario en el canal y la presencia de los diques sin vegetalizar, han aumentado los procesos erosivos del canal, lo cual se ha visto reflejado en la sedimentación del mismo, por tanto ha sido un problema de diseño, mas no es el comportamiento natural del rio.

Es evidente que se han presentado cambios significativos de las condiciones del arroyo caimancito, especialmente en la capacidad de transporte de sedimentos, considerando que se ha podido disminuir su pendiente por la sedimentación y en consecuencia su velocidad lo cual lo convierte en un cuerpo de agua estacionario.

Por lo anterior, dentro de los diseños aprobados, se contempló la probabilidad de sedimentación de forma natural asociada a depositaciones temporales, producto de las bajas velocidades en los tiempos de estiaje; los cuales durante el invierno son nuevamente retomados por la corriente.

Aguas arriba Canal de desviación	Canal de desviación arroyo caimancito	Entrega canal al cauce natural Arroyo caimancito
		
Coordenadas: N 1070599	Coordenadas: E 1068691	Coordenadas: E 1063286

O 1565161 A 67 m	N 1565906 A 82 m +/- 3m	N 1563856 A 60 m +/- 3m

Como se puede observar en las imágenes tomadas por la CGR el día 23 de marzo de 2018, el cauce natural del rio aguas arriba y aguas abajo tiene un caudal considerable incluso cuando la visita se realizó en época de sequía, los factores del diseño han provocado un aumento de la sedimentación y no ha sido solo por causas naturales como dice la entidad, más aun cuando en las partes del cauce natural que se visitaron no se observaron problemas de sedimentación. El acrecimiento de sedimentos en el canal puede generar riesgo de inundación en las épocas de lluvia por un efecto de taponamiento en los cauces, así mismo daña el equilibrio hidrológico del cuerpo hídrico, incluyendo su balance hídrico.

La autoridad mediante el Auto 5963 de 2016 establece que la empresa *si bien realiza la revegetalización de algunos sectores, esta no ha realizado una revegetalización efectiva principalmente en lo que concierne al área del caño Caimancito, y en el sector entre el tramo I y II,* se impusieron unas medidas con el fin de controlar los procesos de revegetalización, estas medidas se debían cumplir en el término de un mes contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo:

ARTÍCULO PRIMERO. - La sociedad C.I. PRODECO S.A., deberá dar cumplimiento inmediato a las siguientes obligaciones y/o requerimientos y presentar los soportes de su ejecución ***en el término un (1) mes*** *contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo:*

- *Presentar el estado de avance en cuanto al área de establecimiento de cobertura vegetal leñosa realizada en las márgenes de los canales de desvío del rio Calenturitas y el arroyo Caimancito con respecto al área establecida. (...)*
- *Presentar los soportes que den cuenta del inicio de la restauración y rehabilitación con especies nativas de las márgenes de protección del arroyo Caimancito, (...).*
- *Allegar un informe sobre la implementación de las medidas de revegetalización en los tramos 1 y 2 de desvío, (...).*
- *Presentar el inventario realizado para los tramos de los canales de desviación en el cual se hayan identificado los sectores que presentan mayores procesos erosivos e intensifique el enriquecimiento para la prevención de los mismos, se ubiquen las áreas de las márgenes que cuentan con vegetación protectora, sea natural o sembrada con las respectivas áreas. (...).*

Asi mismo, mediante el Auto 1523 de 2018, se realizó seguimiento a los requerimientos de autos anteriores, dentro del cual quedó plasmado:

Requerimiento:
Medio Biótico 1. Programas y proyectos: Suelos (Plan de Manejo para rehabilitación del paisaje en área de desviación del rio Calenturitas). Ficha de Manejo: PMA-CAL_B_02 (versión Rad. 4120-E1_127163 del 5 de noviembre de 2008).
Consideraciones:
Dentro de la información consignada en el ICA No. 9, la empresa informa que cuenta con la información técnica para responder el requerimiento, afirmando que el análisis técnico de estos estudios será remitido en el transcurso del año 2017.

Requerimiento:

La empresa deberá presentar, el inventario realizado para los tramos de los canales de desviación en el cual se hayan identificado los sectores que presentan mayores procesos erosivos e intensifique el enriquecimiento para la prevención de los mismos, (...).

Consideraciones:

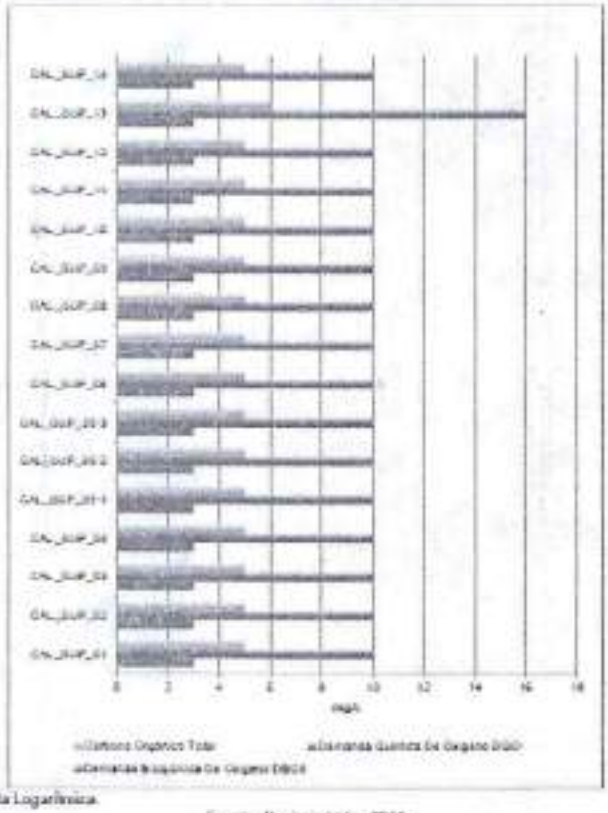
De acuerdo con la información consignada en el Ica No. 9 y las observaciones realizadas en la visita de seguimiento, la empresa viene desarrollando acciones relacionadas con la rehabilitación paisajística en el canal Caimancito; sin embargo, no presenta información relacionada con el espesor de suelo dispuesto en las áreas reconformadas morfológicamente, especies utilizadas, densidad de especies y ancho de establecimiento de cobertura vegetal.

Como se puede observar la empresa no ha dado cumplimiento a las obligaciones impuestas en el Auto 5963 de 2016, especialmente en lo concerniente al inventario realizado para los tramos de los canales de desviación en el cual se hayan identificado los sectores que presentan mayores procesos erosivos e intensifique el enriquecimiento para la prevención de los mismos, se ubiquen las áreas de las márgenes que cuentan con vegetación protectora, sea natural o sembrada con las respectivas áreas, representadas y ubicadas en un plano, en cumplimiento del numeral 1.9.3., del Artículo Primero del Auto 0377 del 11 de febrero de 2014, el numeral 1.5.4, del Artículo Primero del Auto 2999 del 30 de julio de 2015 y numeral 1.2 del artículo primero del Auto 6004 del 18 de diciembre de 2015. Lo cual ha debido considerar la autoridad, especialmente cuando el plazo para entregar dicho inventario era de un mes y reiteran el incumplimiento en el auto 1523 de 2018. Si bien la autoridad ha realizado el respectivo seguimiento, en la visita se evidencio que la empresa sigue sin cumplir en su totalidad en proceso de revegetalización en algunas partes de los tramos del canal de desviación del arroyo caimancito, así mismo, se evidencio que por este motivo se han generado procesos erosivos en los diques del canal y en consecuencia se han presentado problemas de sedimentación en el lecho del canal. Por otra parte se presenta una fragmentación del corredor biológico del arroyo caimancito lo cual afecta la fauna y flora del mismo.

Es preciso aclarar que la observación de la CGR se refería al rio Calenturitas, como la autoridad aclaro en la misma respuesta por las fotos adjuntas a la observación, ahora bien la empresa aclara que si se realizan las mediciones de COT en los puntos de monitoreo estipulados por la empresa, se realizó la revisión del ICA Nº 9, y efectivamente realizan la medición, sin embargo en los resultados el laboratorio realiza el siguiente análisis:

"De acuerdo con lo anterior, se evidencia que el comportamiento descrito es proporcional con respecto al Carbono Orgánico Total, debido a que prevalecen los reportes inferiores al límite de cuantificación, ***exceptuando la mayoría de los puntos ubicados en el rio Calenturitas.***" (subrayado y en negrilla fuera de texto)

Figura 4. 22. Resultados de Laboratorio – DBO_5, DQO y COT. Mina Calenturitas. Agua Superficial – Cuerpos de agua lóticos. PRODECO. Diciembre de 2016.



Nota: Escala Logarítmica.

Fuente: Daphnia Ltda., 2016

Conforme a la aclaración anterior la afirmación de la autoridad "*básicamente no hay presencia.*" No es correcta, en todos los puntos de monitoreo se evidencio la presencia de COT, y los que pertenecen al rio Calenturitas sobrepasan el límite de cuantificación.

En cuanto a la respuesta de la autoridad: "*El arroyo Caimancito, en su condición actual, recoge gran parte del caudal original de la cuenca del rio Maracas (se estima que más de un 50%), dada la situación de trasvase de cuencas que ocurre 6 Km aguas arriba de la mina Calenturitas y que ha sido informada, documentada y puesta en cocimiento a la Autoridad Ambiental Regional – Corpocesar. Así las cosas, las aguas que este cauce transporta en la actualidad, provienen de los recorridos de estos cauces que han recorrido diversos sectores de la geología de la región, dentro de la cual el carbón puede aflorar en ciertos sectores y podría de manera natural resultar en el cauce del arroyo o en su defecto podría ser el aporte de actividades humanas cerca de las riveras de los afluentes.*"

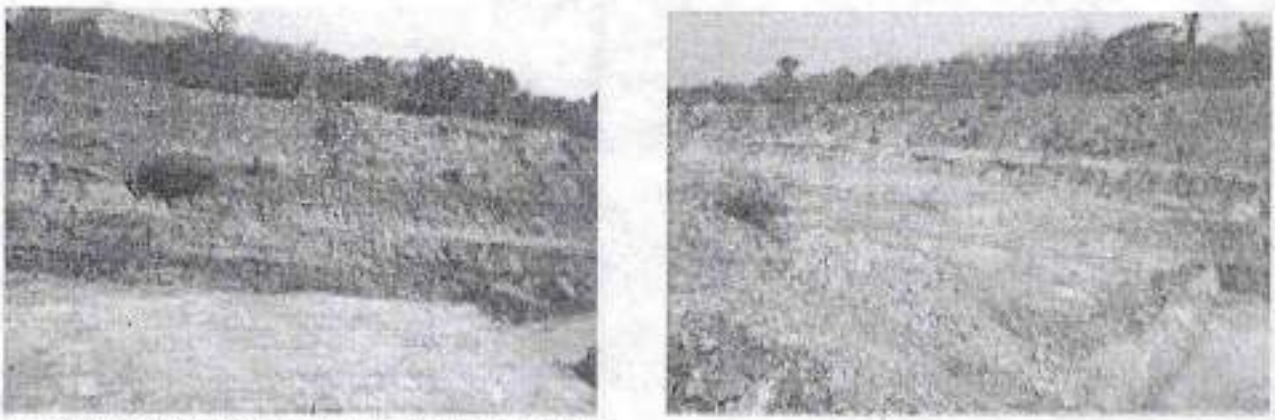
En la revisión de la línea base del PMA de la mina Calenturitas entregado a la Contraloría por parte de la ANLA, no se encuentra nada relacionado con afloramientos de carbón en los lechos de los afluentes de la cuenca del rio calenturitas, especialmente del rio maracas, tucuy y el propio calenturitas, por otra parte como se pudo evidenciar en las fotos el carbón que se encontró en el rio era triturado, el cual no se presenta de esa forma

naturalmente y si podría ser aporte de actividades humanas, evidentemente por las actividades mineras realizadas en las zonas.

La autoridad realiza la siguiente aclaración: "*En el caño Caimancito sector de desviación no circunda vías para equipo pesado ni PIT minero de explotación*", pero como se puede observar en la imagen la CGR evidencia la cercanía del rio Calenturitas a las vías para equipo pesado del PIT de explotación del sector A, lo cual es uno de los factores que ha podido influir en la presencia de Carbón en el cuerpo de agua.

La presencia del carbón triturado en el rio, genera problemas de sedimentación en el mismo, por otra parte Como el polvillo de carbón contiene azufre, éste puede reaccionar con el agua, generando ácidos de azufre,[1] lo cual es muy común en el drenaje acido de minas, en consecuencia, una reacción de este tipo en el cuerpo hídrico puede causar graves afectaciones a la calidad del agua y por ende a las especies de flora y fauna.

En primer plano efectivamente se encuentran las obras de control de erosión en los puntos de vertimientos autorizados sobre el canal de desvío en el tramo 4, pero también se puede observar el dique del canal, en donde claramente se observó la falta de revegetalización.



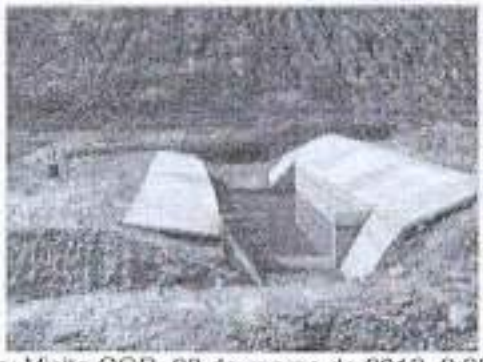
Fuente: Visita CGR, 23 de marzo de 2018, 9:30 a.m.



Fuente: Visita CGR, 21 de marzo de 2018- 1:48 p.m.

[1] Carbón, clima, playas y peces. El caso de la zona costera del departamento del Magdalena / Andrés Franco Herrera ... [et al] – Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2011.

Como se puede observar en la imagen los problemas de erosión se encuentran en el talud del botadero norte, efectivamente se están realizando las obras para el vertimiento, pero la afirmación de la autoridad sobre que es una zona de constante circulación, no es cierto ya que no es posible que entre maquinaria por los taludes tal como se puede observar en la imagen.



Fuente: Visita CGR, 23 de marzo de 2018- 9:39 a.m.

Las imágenes exceptuando una corresponden al botadero norte el cual se encuentra inactivo, así mismo se observaron avances en el programa de revegetalización por parte de la empresa en este botadero, sin embargo como se dice en la observación no se han logrado controlar los problemas de generación en los taludes de este botadero como se puede observar en las imágenes.

El sitio en el que se encontraban las señales no estaba identificado como un punto de acopio o de almacenamiento temporal, así mismo como se puede observar en las imágenes no solo hay señales de tránsito también se encuentran otros residuos sólidos como estibas dañadas y estructuras metálicas incompletas y oxidadas, las cuales se encontraban en disposición final.

La autoridad debe evaluar la efectividad de estos planes de capacitación ya que varios de los residuos encontrados eran elementos de protección personal de los trabajadores y empaques de alimentos y bebidas.

Las fotos se tomaron dentro de la mina, los predios son de propiedad privada, por lo tanto el origen de estos residuos no se puede atribuir a las cabeceras municipales, sino que es un factor que se presenta por responsabilidad de los trabajadores de la mina.

Dentro de la observación no se hace referencia al relleno sanitario del proyecto, por lo tanto no se acoge esta aclaración de la autoridad.

Por lo cual, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°13 – D13 – P4. PRODUCCIÓN DE CARBÓN A ESCALA DE GRAN MINERÍA CON PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA MEDIANA MINERÍA- Presunta connotación disciplinaria y penal.

CRITERIOS

Ley 99 de 1993

"Artículo 5°.- *Funciones del Ministerio.* Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

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

"Artículo 31°.- *Funciones. Adicionado por el art. 9, Decreto Nacional 141 de 2011. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:* **. Numeral 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.(...)"*

Mediante Decreto 3454 de 1983 fue creada la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, con las siguientes funciones:

"Artículo 4°: La Corporación tendrá las siguientes funciones:

e). Determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques con el propósito de regular y ordenar el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y de fomentar los desarrollos urbanos, agropecuarios, industriales, recreacionales, turísticos y mineros y la explotación de los recursos en armonía con la preservación y utilización adecuada del medio ambiente.

f). Reglamentar, administrar, conservar, manejar y fomentar los recursos naturales renovables y del medio ambiente y aplicar el Código de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente;"

TÍTULO XII. DE LAS SANCIONES Y MEDIDAS DE POLICÍA. Artículo 83 y siguientes.
Decreto 2655 de 1988- código de minas

ART. 15 Definición de pequeña, mediana y gran minería.

ART. 246 Licencia ambiental. Con la excepción contemplada en el artículo 168 de este Código, el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en los trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria, con la obligación correlativa de conservarlos o restaurarlos si ello es factible, técnica y económicamente."

CONDICION

Dentro del análisis del expediente LAM2622 correspondiente al proyecto carbonífero "Mina Calenturitas" de la empresa C.I PRODECO S.A, la CGR realizó la revisión de las resoluciones por medio de las cuales se dan permisos, autorizaciones, modificaciones y viabilidad ambiental, para realizar las actividades correspondientes al proyecto de explotación minera, así:

- Mediante la resolución 425 de 1995, se aprobó un plan de manejo ambiental para mediana minería para el proyecto calenturitas.

- Mediante la Resolución No. 382 del 29 de junio de 2001, la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, declaró que el proyecto gozaba de viabilidad ambiental otorgada mediante resolución 425 de 1995, para reiniciar las actividades de explotación. Así mismo indica, que para realizar actividades de gran minería debe adelantar la gestión correspondiente ante el Ministerio del Medio Ambiente.

- Mediante comunicación radicada, con el N° 3110-1-11917 del 10 de Octubre de 2001, dirigida al Ministerio del Medio Ambiente, C.I. PRODECO S.A. manifestó que se encontraba en disposición de suministrar información tendiente a actualizar y completar los aspectos de carácter ambiental pertinentes a la realización de un proyecto de gran minería.

- Mediante Auto N° 958 de 2001, el Ministerio del Medio Ambiente, resuelve iniciar el trámite administrativo de la solicitud de establecimiento de un plan de manejo ambiental presentado por la empresa C.I. PRODECO S.A., en relación con el proyecto carbonífero "Calenturitas" de gran minería.

- El entonces MAVDT mediante Resolución No. 0895 del 24 de mayo de 2007, modificó la Resolución 425 de 1995, esta vez para un proyecto de gran minería, conforme a las explotaciones mineras de ese momento que comprendía un volumen de explotación superior a las 800.000 toneladas/año.

El Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS, presentó datos de la producción de carbón generada en el departamento del Cesar a partir del año 2004, de la siguiente manera:

Tabla 4. Producción de toneladas de carbón en el departamento del Cesar

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
DRUMMOND LTD	20.454.159	21.463.755	21.619.959	22.898.182	21.396.500	20.589.300	128.421.855
CARBONES SORORIA LTDA	32.919						32.919
CARBOANDES S.A.	394.302	684.646	1.315.613	325.608			2.720.169
CARBONES DEL TESORO S.A.				1.209.726	1.849.500	1.078.500	4.137.726
CARBONES DE LA JAGUA	2.386.610	1.836.181	1.942.384	2.625.172	2.517.100	2.667.500	13.974.947
CONSORCIO MINERO UNIDO S.A.	1.070.900	1.349.289	1.478.068	551.697		801.300	5.251.254
C.I. PRODECO S.A.	612.258	1.502.201	2.678.837	3.725.148	4.697.700	5.700.100	19.116.244
COMPAÑÍA CARBONES DEL CESAR S.A.		723.661	1.480.897	1.461.582	1.299.200	806.700	5.752.040
NORCARBON S.A. - AREA LA DIVISA	77.230	149.770	422.690	389.460	356.000	306.700	1.702.050
EMCARBON S.A. - DIAMOND LTDA.					1.500.100	1.672.200	3.182.300
TOTAL CESAR	25.028.378	27.709.503	31.118.648	33.186.567	33.676.100	33.572.300	184.291.495

Fuente: Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS. Años 2008 y 2009 Ingeominas sobre la información de recaudo de regalías

Tabla 5. Comparación de la Producción de Carbón con los permisos otorgados al 2007.

Resolución	Año	Rango Minería (permiso)	Producción de carbón	año	Rango Minería
425 de	1995	Mediana	--	--	--
382	2001	Mediana	--	--	--
			--	--	--
			--	--	--
			612.258	2004	Mediana
			1.502.201	2005	Gran
			2.678.837	2006	Gran
895	2007	Gran	3.725.148	2007	Gran

La CGR evidenció, que en los años 2005, 2006 y parte del 2007 la empresa C.I. PRODECO S.A. realizó actividades de explotación de gran minería sin contar con el permiso de viabilidad del Ministerio del Medio Ambiente quien hasta el 24 de mayo de 2007 le otorgó dicho permiso, mientras tanto la empresa solo contaba con el permiso de CORPOCESAR, quien le aprobó un Plan de Manejo Ambiental para mediana minería a través de la resolución 425 de 1995.

Es importante aclarar que el 18 de junio de 1991, el Ministerio de Minas y Energía, concedió licencia ambiental provisional al proyecto, sin embargo delegó en la Corporación Autónoma Regional del Cesar el seguimiento, control y manejo ambiental de la explotación, el cual fue realizado por CORPOCESAR con la aprobación de un PMA de mediana minería, y aclaró que para gran minería debía tramitar el correspondiente proceso ante el Ministerio del Medio Ambiente. A pesar de contar con una "Viabilidad" del Ministerio de Minas y Energía, la empresa incumplió las condiciones dispuestas por CORPOCESAR, y por este mismo ministerio al adelantar actividades que correspondían a gran minería, mientras se adelantaba el trámite ante el Ministerio de Ambiente, para la modificación del Plan de Manejo ambiental en el año 2007.

Es claro que el proyecto Calenturitas contaba con licencia de viabilidad ambiental provisional otorgada por la División de Seguridad Higiene Minera de la Dirección General de Minas y ésta no habilitaba por sí misma a la empresa para desarrollar las labores mineras, tal como lo estableció el contrato minero en la Cláusula cuadragésima:

"(...) EL CONTRATISTA durante el presente contrato tomará las medidas necesarias, de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código de Recursos Naturales, con el fin de prevenir y mitigar daños a las personas y a los recursos naturales de la región o del área relacionada con ella, en especial los ríos, la vegetación, el suelo y la fauna. Tan pronto como sea posible, dentro de los términos establecidos en el Estudio de Factibilidad, EL CONTRATISTA restablecerá, según los programas acordados entre CARBOCOL Y EL CONTRATISTA, la tierra afectada por las operaciones de minería que haya realizado. Para los efectos de esta cláusula EL CONTRATISTA deberá tramitar e intentar obtener ante Inderena los permisos pertinentes." Subrayado fuera de texto

Con la expedición de decreto 3454 de 1983 fue creada la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, con las siguientes funciones:

"Artículo 4°: La Corporación tendrá las siguientes funciones:

e). Determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques con el propósito de regular y ordenar el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y de fomentar los desarrollos urbanos, agropecuarios, industriales, recreacionales, turísticos y mineros y la explotación de los recursos en armonía con la preservación y utilización adecuada del medio ambiente;

f). Reglamentar, administrar, conservar, manejar y fomentar los recursos naturales renovables y del medio ambiente y aplicar el Código de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente;"

Según la normatividad referenciada en precedencia, era CORPOCESAR la autoridad ambiental competente para otorgar o negar las solicitudes de permiso presentadas por la empresa, como efectivamente lo hizo. Sin embargo, tal como se establece en el Auto 958 del 11 de diciembre de 2001 del Ministerio de Ambiente, la solicitud de aprobación de Plan de Manejo Ambiental fue presentada por la empresa C.I PRODECO S.A., solo hasta el año 1995, el cual fue aprobado mediante Resolución 425 del 14 de noviembre de 1995, expedida por CORPOCESAR.

Teniendo en cuenta que a la fecha de expedición de la ley 99 de 1993 y del decreto antes mencionado, la empresa C.I PRODECO no contaba, ni había presentado la solicitud para obtener los permisos ambientales necesarios para desarrollar el proyecto minero Calenturitas, la CGR considera que dicho proyecto no debió someterse o incluirse en el régimen de transición, es decir que no estaban amparados por una viabilidad del Ministerio de Minas y Energía, más aún cuando este mismo ministerio delego a CORPOCESAR la facultad de realizar seguimiento y control, lo que le quita la potestad como Autoridad Ambiental dejándola en manos de CORPOCESAR.

Aun así las cosas, y habiendo presentado el trámite correspondiente ante el Ministerio de Ambiente la empresa C.I PRODECO decidió realizar actividades de gran minería en los años 2005, 2006 y parte del 2007, hasta el 24 de mayo de 2007 día en que se expidió la

Resolución No. 0895 por parte del Ministerio de Ambiente, que aprobó el plan de manejo ambiental para las actividades de gran minería.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

CAUSA

Omisión, falta de seguimiento y verificación por parte de CORPOCESAR, así como del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS para garantizar que las actividades reales adelantadas dentro del proyecto se ajustaran al plan de manejo, así como la falta de comunicación al Ministerio de Medio Ambiente frente al posible incumplimiento del Plan de Manejo otorgado y el inicio de actividades de Gran Minería.

EFECTO

El aumento de la producción de carbón genera impactos adicionales significativos que no fueron objeto de seguimiento y control por parte de ninguna Autoridad Ambiental. El incremento de la producción de carbón, aumenta proporcionalmente las *"operaciones con carbón"* las cuales representan la mayor fuente de emisión (PST), así como la generación y disposición de estériles y el consumo de los recursos, lo cual afectó gravemente el medio ambiente, sin que se impusieran medidas adicionales por parte de las autoridades ambientales para mitigar dichos impactos generados.

RESPUESTA ENTIDAD -ANLA

El análisis propuesto por esa Contraloría, y la conclusión de graves efectos en el ambiente, generados por la expedición de algunos actos administrativos expedidos sobre el proyecto minero desde su inicio, los cuales fueron emitidos en su oportunidad por las autoridades administrativas ambientales competentes, en aplicación de la normatividad correspondiente, se sustenta en las observaciones a las gestiones de autoridades como la Corporación Autónoma Regional del Cesar, que desde el inicio del proyecto minero ejerció su competencia hasta 2007, cuando se dispuso por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la asumiera, y que tratándose de los actos administrativos, es importante señalar la firmeza de los mismos, los cuales partir de la creación de esta Autoridad Nacional, han sido objeto de verificación del cumplimiento de las obligaciones que establecen y la expedición de actos administrativos en ejercicio de la función de control y seguimiento que se asignó en el Decreto de creación. Por tanto, esta autoridad nacional de Licencias ambientales sí ha ejercido su competencia con la vigilancia ambiental del proyecto y para el efecto ha expedido actos administrativos que disponen la inclusión de medidas ambientales específicas, y la verificación directa en campo de los efectos ambientales generados y su manejo para la prevención, mitigación, corrección y compensación correspondientes.

Finalmente, con enorme respeto la ANLA se permite discrepar de los argumentos expuestos por la Contraloría General de la República, ello en el entendido de no compartir la presunta existencia de comportamientos subsumibles en tipos disciplinarios (considerar que el actuar de la ANLA tiene alguna connotación disciplinaria), contrario sensu, no existe en los hechos referidos en las observaciones vulneración palpable de ninguna naturaleza a la ley disciplinaria; ninguna de las actuaciones de la ANLA encuentra adecuación en los comportamientos activo u omisivos previstos como sancionables dentro del Código Disciplinario Único. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales siempre ha actuado en estricto acatamiento de la Constitución, la Ley; es escrupulosamente respetuosa de las normas que regulan sus actuaciones.

ANÀLISIS DE RESPUESTA

La observación de la CGR fue muy específica para la producción de carbón por parte de la empresa C.I. PRODECO S.A., especialmente en los años 2006 y 2007, por cuanto el seguimiento al que se refiere es que las autoridades competentes en su época no se percataron de verificar que la empresa estaba realizando actividades de gran minería contando con un permiso de mediana minería, es decir que el PMA para la época no contemplaba la magnitud de los impactos generados por las actividades y obras necesarias para la extracción de carbón a gran escala y a cielo abierto, en la respuesta la autoridad no dice nada relacionado a la vigilancia y seguimiento ambiental para las actividades mencionadas por la CGR.

Como se menciona en el DECRETO 3573 DE 2011, especialmente en los artículos 20, 21 y 22:

*"**Artículo 20.** Transferencia de bienes, derechos y obligaciones. A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA - I (...)*
***Artículo 21.** Entrega de archivos. Los archivos de los cuales sea el titular el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la entrada en vigencia del presente decreto, y que tengan relación con las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- (...).*
***Artículo 22.** Transferencia de procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios. El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, debe transferir a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA- los proceso judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser adelantados por esta entidad; (...)."*

Como se estipula en la norma todos los todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se pasaron a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en lo relacionado con sus competencias, por tanto si para su época el responsable del seguimiento era el Ministerio, ahora es deber de la autoridad, el seguimiento de dichos procesos, más aun cuando se ha venido modificando un plan de manejo ambiental de mediana minería que no contemplo en los años mencionados la medidas necesarias para prevenir, mitigar y compensar los impactos generados por las actividades de gran minería.

Con base a lo anterior expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

RESPUESTA ENTIDAD - CORPOCESAR

"f) se señala en la observacion que durante los años 2005, 2006 y 2007, C.I. PRODECO S.A. realizo actividades de gran mineria y que se observa falta de seguimiento por parte de Corpocesar y ***"falta de comunicación al Ministerio de Medio Ambiente frente al posible incumplimiento de Plan de Manejo otorgado y el inicio de actividades de gran mineria"***
g) Corpocesar le impuso a la empresa minera, la obligacion de adelantar la gestion correspondiente ante el Ministerio del Medio Ambiente para actividades de gran mineria.
j) Corpocesar no tenia necesidad de comunicar al Ministerio la situacion de la empresa en mencion, porque ya dicho minesterio tenia conocimiento de ello e incluso habia iniciado el tramite correspondiente para la Modificacion del Plan de Manejo Ambiental. Esta situacion se reitera, fue en cumplimiento de lo exigido por Corpocesar."

"l) El término empleado entre el Auto que avoca conocimiento de la situación y la expedición de la resolución de establecimiento del nuevo PMA, no era del resorte de competencia de la Corporación y obedecio al tiempo empleado por el Ministerio en la evaluación ambiental correspondiente.

Finalmente cabe mencionar, que en el momento en que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial asumió el conocimiento de los expedientes de Corpocesar (el 23 de febrero de 2007 fueron entregados) , la Corporación adelantaba en el expediente 130-2006, trámite administrativo Sancionatorio Ambiental contra la empresa C.I. PRODECO S.A., por la presunta vulneración de las disposiciones ambientales vigentes. El Ministerio acocó conocimiento de dicho expediente con el Auto No. MC 0061 del 2 de marzo de 2007. Con ello se demuestra que contrario a lo indicado en la observación, la Corporación si ejercia seguimiento y verificación sobre el proyecto minero."

ANÁLISIS DE RESPUESTA - CORPOCESAR

Como se aclara en la observación, el tramite modificación del PMA a las condiciones de gran minería se inició en el año 2001 por parte de C.I. PRODECO S.A. ante el Ministerio de Ambiente y fue otorgada por parte del entonces MAVDT hasta el año 2007, sin embargo, en el periodo comprendido entre el 2001-2007, la corporación debía seguir realizando seguimiento al proyecto, mientras que continuaba vigente el PMA aprobado por Corpocesar.

Teniendo que Corpocesar es la autoridad ambiental regional competente y con funciones de protección y vigilancia en su jurisdicción, tenía como función establecer de manera la clara los posibles impactos que se estaban generando por el desarrollo de la actividad minera del proyecto Calenturitas, dada la viabilidad ambiental otorgada por dicha corporación mediante resolución 425 de 1995 y 382 de 2001, en la cual en los artículos 4 y 5 establece las siguientes obligaciones:

ARTÍCULO CUARTO: en caso de detectarse o establecerse durante el tiempo de ejecución del proyecto efectos ambientales no previstos. C.I Prodeco – Productos de Colombia. S.A. deberá suspender trabajos e informar de manera inmediata a Corpocesar, para que esta determine y exija la adopción de las medidas ambientales correspondientes.
ARTÍCULO QUINTO: C.I Prodeco- Productos de Colombia S.A deberá tramitar y obtener ante Corpocesar los permisos concesiones y/o autorizaciones que legalmente se requieran para usar, aprovechar o intervenir recursos naturales renovables.

Es claro que aumento de producción de carbón superando lo establecido en el plan de manejo inicial para mediana minería, generaba *efectos ambientales no previstos* en el PMA aprobado por la corporación. Adicionalmente y dado que Corpocesar tenía conocimiento del trámite del titular del proyecto ante el Ministerio de Ambiente para la modificación de dicho plan y la explotación de carbón a gran escala, considera la CGR que como autoridad regional, Corpocesar debió vigilar y garantizar que el proyecto minero contara con todos los permiso necesarios para su operación a gran escala o el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la corporación en el plan de manejo para mediana minería.

La Corporación no aclara cual es la incidencia por la que se inicia el trámite administrativo sancionatorio ambiental, y no hay evidencias de que la Corporación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, se pronunciaran acerca de las actividades y obras que estaba realizando la empresa correspondientes a gran minería cuando contaban con un PMA aprobado para mediana minería.

Con base a lo anterior expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

HALLAZGO N°14 – D14. USO DE AGUA NO CONCESIONADA - Presunta connotación disciplinaria

CRITERIOS

Ley 99 de 1993, en la cual se establecieron las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, dicta lo siguiente:

ARTÍCULO 5.- Funciones del Ministerio. Corresponde al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE:
2. Regular las condiciones 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;

Decreto 1120 de 2005 en el Artículo 26, estableció:

Modificación de la licencia ambiental. La licencia ambiental podrá ser modificada en los siguientes casos:
1. En consideración a la variación de las condiciones existentes al momento de otorgar la licencia ambiental.
2. Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, consagradas en la licencia ambiental.

Decreto 3573 de 2011, Artículo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA cumplirá, las siguientes funciones:

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

CONDICIÓN

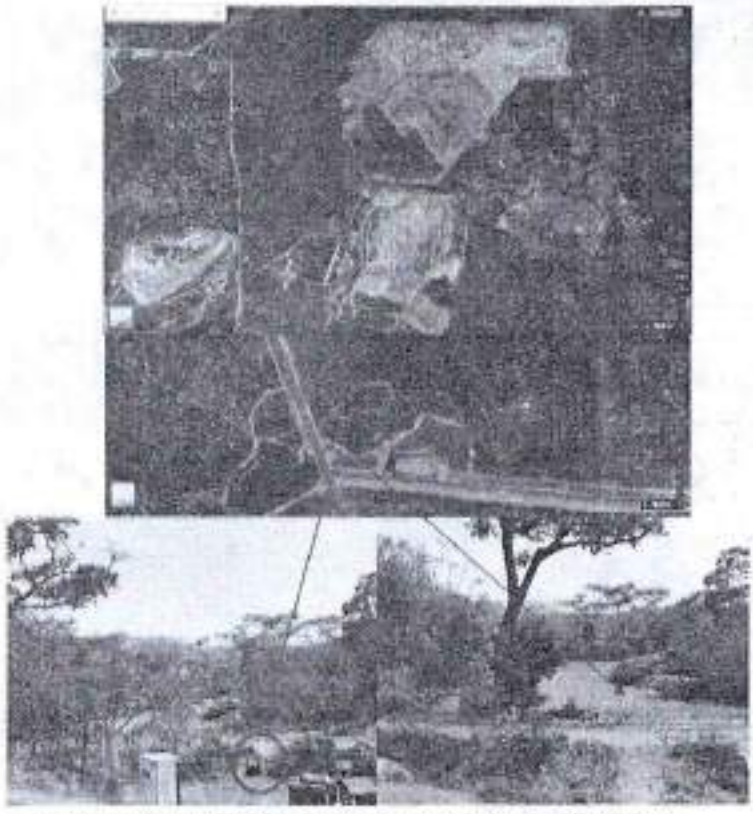
Mediante resolución 464 del 6 de marzo de 2009, Se modifica el Plan de Manejo Ambiental en el sentido de autorizar a la empresa C.I. PRODECO S.A., "la ampliación del pit de explotación y la desviación de los ríos Calenturitas, Tucuy, Maracas y Arroyo Caimancito", para el desarrollo de la actividad minera realizada en la Mina Calenturitas.

El Plan de Manejo Ambiental presentado por parte de la empresa C.I PRODECO, para la aprobación por parte de la ANLA, en la ficha *PMA-CAL-F-02 Aguas. Plan de manejo para control de aguas*, considera lo siguiente:

- *Diques para control de inundaciones hacia el tajo.*
- *Drenaje de tajos. Para desarrollar efectivamente este drenaje, se inicia estimando el volumen de agua proveniente de los tajos, teniendo en cuenta la escorrentía debida a la precipitación directa sobre los tajos, la infiltración de agua subterránea y la evaporación en los sumideros de los tajos.*
- *El agua de infiltración y las aguas de escorrentía superficial provenientes de la precipitación directa sobre el tajo, serán recolectadas a través de un sumidero, a partir del cual se evacuan mediante un sistema de bombeo y de tuberías a los sitios de almacenamiento o canales perimetrales al tajo.*
- *Drenaje de botaderos: Drenaje provisional durante la etapa de explotación de botaderos. Durante la etapa de explotación el esquema de drenaje del botadero consiste en la ubicación de enrocados, espaciados de tal manera que el área aferente de drenaje de cada estructura sea del orden de 20 ha. Estas estructuras se ubicarán en los taludes por los cuales se espera que drene la escorrentía proveniente de la parte superior de cada botadero.*
- *Drenaje alternativo para la etapa de cierre de los botaderos. Luego de suavizar los taludes del botadero y en caso de deficiencia en el sistema de drenaje con enrocado previsto en el numeral anterior, se procederá a implementar un sistema de tuberías que descienden por los taludes.*
- *Canales perimetrales. Se ubicarán en la base de los botaderos con el fin de recolectar las aguas provenientes del drenaje propio del botadero y llevarlas hasta las lagunas de sedimentación, antes de ser vertidas nuevamente a las corrientes naturales (...)*
- *Lagunas de sedimentación. Se proyectan al final de los canales perimetrales y se dimensionaron con una profundidad hidráulica de 3 m para facilitar el proceso de sedimentación, más una profundidad adicional de 3 m para la retención de sedimentos. Por último las lagunas que recogen las aguas provenientes del pit pasarán a recoger las aguas del retrollenado en el momento en que sobrepase la cota del terreno original.*

Ni en dicho Plan de Manejo, ni en los posteriores, se evidenciaron las medidas de manejo relacionadas con el agua contenida y acumulada en los tramos de arroyo desviados, los cuales quedan como meandros aislados (madres viejas), lo cuales están siendo utilizados

como depósito adicional de agua y aporte a las lagunas de sedimentación para el uso de las distintas actividades u operaciones al interior de la Mina Calenturitas.



Fuente: Visita CGR, 22 de marzo de 2018, 10:08 a.m.

CAUSA

Falta de claridad en los estudios presentados por la empresa para la modificación de los permisos, especialmente en la identificación de los puntos de concesión de aguas; y la aprobación de dichas modificaciones por parte la Autoridad Ambiental, sin la identificación de los posibles impactos, ni las medidas ambientales respectivas.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

EFECTO

La CGR considera que se puede estar presentando un aprovechamiento de recursos no considerados en Plan de Manejo, como lo son las aguas de los meandros del cauce original (madres viejas); y dado que los Planes de manejo ambiental deben establecer las acciones que se requieren para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad; la no identificación de todos los usos de los recursos, puede estar generando un impacto no considerado y por ende no mitigado ni compensado.

RESPUESTA ENTIDAD -ANLA

Sobre la observación, esta Autoridad Nacional procede a aclarar a esa Contraloría, que:

Teniendo en cuenta la definición de "Madrevieja" como un relicto de un antiguo cauce de un río, un antiguo brazo ya cerrado y sin conexión, o un tramo o curva del cauce aislados como producto de su estrangulamiento en meandro, podemos indicar para el caso que nos ocupa, que el meandro se encuentra dentro de un mismo predio de propiedad de la empresa, así mismo este meandro no forma un cauce por el cual discurra el recurso hídrico pasando a otros predios. Las aguas intermitentes almacenadas proceden de las precipitaciones que caen en este predio.

Así las cosas, se considera que las aguas lluvias almacenadas en el meandro o madrevieja identificado por la CGR, no son objeto de concesión de aguas, de acuerdo con lo establecido en los Artículos 2.2.3.2.16.1., 2.2.3.2.16.2. y 2.2.3.2.16.3., del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, (...).

ANÁLISIS DE RESPUESTA

En la Modificación del Plan de Manejo Ambiental de la mina Calenturitas por rediseño del proyecto minero del año 2014- Proyecto No. AG-2488-9, se concluye lo siguiente: *"Al Analizar, a partir de la interpretación de imágenes de datas diferente, se puede concluir que las cuencas del río Calenturitas y del arroyo Caimancito, han sufrido grandes modificaciones que redundan en su comportamiento actual: divagación horizontal, eventos de inundación, colmatación de sus cauces, entre otros. Pues dichas corrientes siempre tratarán de circular tanto por sus cauces recientes como por sus cauces antiguos."* Es decir que estos ríos tratan de circular por sus cauces antiguos, especialmente en eventos de inundación, por lo cual las "madrevieja" de estos ríos contienen aguas provenientes de su cauce natural y al ser aprovechadas posteriormente necesitan de un permiso de concesión de aguas.

El Ministerio de Ambiente reconoció que las madre viejas son un cuerpo de agua hídrico que proveen bienes y servicios para el desarrollo las actividades económicas, así como a las comunidades locales y hacen parte de los humedales, Por lo se considera como un cuerpo de agua superficial y su uso debe ser otorgado mediante una concesión según el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, para garantizar la gestión adecuada del recurso hídrico.

"Colombia presenta cerca de 20.000.000 de hectáreas de humedales representados por ciénagas, pantanos y turberas, madre viejas, lagunas, sabanas y bosques inundados, los cuales proveen múltiples bienes y servicios para el desarrollo de las actividades económicas, así como a las comunidades locales." (Ministerio del Medio Ambiente, 2002)

Así mismo, dentro de la observación se contempló que ni en dicho Plan de Manejo, ni en los posteriores, se evidenciaron las medidas de manejo relacionadas con el agua contenida y acumulada en los tramos de arroyo desviados, los cuales quedan como

meandros aislados (madres viejas), lo cuales están siendo utilizados como depósito adicional de agua y aporte a las lagunas de sedimentación para el uso de las distintas actividades u operaciones al interior de la Mina Calenturitas. Mientras que las aguas lluvias que provienen de la escorrentía de los botaderos y de los pit de explotación si tienen medidas de manejo y cuentan con permisos de concesión aun cuando estas no salen del inmueble o algunas no atraviesan varios predios.

Con base a lo anterior expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO Nº15– D15. OCUPACIÓN DE CAUCE CONCESIÓN PALMERA ALAMOSA, RIO CALENTURITAS- Presunta connotación disciplinaria

CRITERIOS

Ley 99 de 1993, articulo 31. Numeral 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.(...)"*

Decreto 1541 de 1978

TITULO IV. DE LA EXPLOTACION Y OCUPACION DE PLAYAS, CAUCES Y LECHOS CAPITULO I. PERMISOS COMUNES

"ARTICULO 91. Los permisos que se otorguen para las explotaciones a que se refiere este Capítulo, estarán sujetos a las siguientes condiciones:
d. Que se construyan las obras y se cumplan las exigencias técnicas que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA-, determine para evitar perjuicios a las obras existentes en las márgenes o sobre el cauce, el equilibrio hidrodinámico de la corriente, al cauce mismo, a los demás recursos naturales o a terceros."

"ARTICULO 122. En casos de producirse escasez crítica por sequías, contaminación, catástrofes naturales o perjuicios producidos por el hombre, que limiten los caudales útiles disponibles, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, podrá restringir los usos o consumos, temporalmente. A tal efecto podrá establecer turnos para el uso o distribuir porcentualmente los caudales utilizables. El presente artículo será aplicable aunque afecte derechos otorgados por concesiones o permisos. Los derechos de uso sobre aguas privadas también podrán limitarse temporalmente por las razones a que se refiere este artículo."

Decreto 2811 de 1974

"Artículo 122: Los usuarios de aguas deberán mantener en condiciones óptimas las obras construidas, para garantizar su correcto funcionamiento. Por ningún motivo podrán alterar tales obras con elementos que varíen la modalidad de distribución fijada en la concesión."

"Artículo 130.- Cuando sea necesario construir diques o presas para la captación de aguas de propiedad privada o pública, se acondicionarán con los sistemas necesarios para permitir el paso de los peces."

CONDICION

En la visita realizada por la Contraloría General de la República al proyecto minero Calenturitas, los días 21-23 de marzo de 2018; se evidenció las obras de derivación de cauce y captación de la concesión de agua superficial otorgada por CORPOCESAR al proyecto Palmeras Alamosa.

En esta visita se encontraron las siguientes obras hidráulicas: Presa tipo aliviadero en la sección transversal del rio, Bocatoma lateral con compuerta de captación, Dique de la bocatoma y canal de desviación.

La visita se realizó durante la época de sequía, con lo cual se lograron evidenciar problemas con las estructuras, las cuales están ocasionando daños en el balance hídrico del canal.

Según el Decreto 2811 de 1974: *"Articulo 122. Los usuarios de aguas deberán mantener en condiciones óptimas las obras construidas, para garantizar su correcto funcionamiento. Por ningún motivo podrán alterar tales obras con elementos que varíen la modalidad de distribución fijada en la concesión."*

La construcción de la presa ha ocasionado el estancamiento de las aguas, lo cual disminuye el caudal del rio aguas abajo y permite que se aumente el caudal que entra al canal de derivación para Palmeras Alamosa, toda vez que en la bocatoma no cuentan con alguna estructura que permita medir y controlar el caudal concesionado una vez abierta la compuerta.

Así mismo, de acuerdo a lo señalado en el Decreto 1541 de 1978 en el artículo 91 literal d. Esta obra posiblemente está ocasionando perjuicios en el equilibrio hidrodinámico de la corriente, ya que evita que el caudal mínimo en la época de sequia transcurra libremente por el cauce del rio. Así mismo iría en contra del *Artículo 130 del decreto 2811 de 1974: - "Cuando sea necesario construir diques o presas para la captación de aguas de propiedad privada o pública, se acondicionarán con los sistemas necesarios para permitir el paso de los peces."* La presa no cuenta con una estructura efectiva que permita el paso de los peces debido a la altura de la misma.



Fuente: Visita CGR, 22 de marzo de 2018, 4:35 p.m.



Fuente: Visita CGR, 22 de marzo de 2018, 4:34 p.m.



Fuente: Visita CGR, 22 de marzo de 2018, 4:38 p.m.



Fuente: Visita CGR, 22 de marzo de 2018, 4:37 p.m.

La corporación ha debido evaluar estos hechos presentados por las obras de captación considerando el artículo 122 del decreto 1541 de 1978 y ley 99 de 1993, artículo 31-Numeral 9, como se mencionó en los criterios.

Es evidente que el estancamiento del agua ha generado contaminación en el recurso hídrico y probablemente ha ocasionado la escasez aguas debajo de la presa, por lo que se debe controlar los momentos de captación de agua superficial para la concesión de palmeras Alamosa, y en consecuencia se debe evitar daños por parte de Corpocesar a terceros por la calidad del rio calenturitas en cumplimiento de sus funciones.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

La falta de seguimientos y omisión de las funciones establecidas para la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, así como de la legislación ambiental relacionada con la concesión de aguas superficiales y obras hidráulicas.

La CGR considera que en el caso expuesto anteriormente se presentan afectaciones a las condiciones de uso, aprovechamiento o deterioro de los recursos naturales y de la biodiversidad, generando un impacto negativo sobre los mismos.

EFECTOS

Para la CGR, la construcción del dique para la derivación del caudal concesionado, afecta el cauce y la dinámica hídrica del arroyo, principalmente en época seca. La alteración de los hábitats fluviales que la regulación de caudales produce, afecta la biodiversidad por el efecto barrera de las presas, evitando la circulación de la fauna, especialmente la de los

peces. Así mismo, se disminuye el flujo de sedimentos, produciendo cambios geomorfológicos en el rio.
El efecto de estancamiento aumenta el crecimiento de la vegetación de riberas, que está formada por especies colonizadoras, que invaden rápidamente el cauce aumentado la eutrofización del cuerpo de agua, lo cual afecta las especies acuáticas nativas.

RESPUESTA ENTIDAD - CORPOCESAR

8. Conforme a las prescripciones del numeral 10 del articulo noveno a Palmeras de Alamosa Ltda., se le impuso la obligación de "Utilizar durante los periodos de estiaje, tiempo comprendido entre los meses de diciembre, enero, febrero, marzo, julio y agosto de cada año, las aguas almacenadas en el reservorio para el riego complementario de palma aceitera en los predios beneficiarios de la concesión superficial".

Finalmente es menester informarle que con base en la Observación No.05 D, relacionada en el informe resultante de la visita realizada por la Contraloria General de la Republica a las obras de captación de Palmeras de Alamosa Ltda., con identificación tributaria No. 892.300.962-4, este Despacho remitirá lo pertinente a la Oficina Juridica de la Corporación, informando a dicho despacho las presuntas contravenciones por parte de Palmeras de Alamosa Ltda."

ANÁLISIS DE RESPUESTA

En la respuesta de Corpocesar se presenta un resumen de las resoluciones por las cuales se otorga la concesión de aguas de palmeras Alamosa Ltda., y se realizan otras disposiciones, especialmente en lo concerniente a la captación de agua en tiempos de "estiaje", la corporación nombra la obligación que le impusieron a la empresa mediante la providencia No. 080 del 7 de febrero de 2008 de *"Permitir la libre circulación de las aguas de la corriente rio calenturitas, a través del vertedero de la obra hidráulica, ubicada en forma transversal al cauce de la corriente rio calenturitas en el espacio de tiempo comprendido entre los meses de diciembre, enero, febrero, marzo, julio y agosto de cada año (periodo de estiaje)"*. Sin embargo, como se evidencio en la visita de la CGR en marzo de 2018 y como se puede ver en el registro fotográfico no hay una libre circulación de la corriente del rio calenturitas, por cuanto el agua se encontraba estancada por la presa.

En la visita se evidencio que efectivamente la empresa no tenía la compuerta abierta y por lo tanto no estaban realizando la captación de aguas del rio Calenturitas.

La Corporación no da respuesta de las observaciones realizadas por la CGR en cuanto a las obras hidráulicas realizadas por Palmeras Alamosa Ltda. Para la captación de las aguas del rio Calenturitas, en donde se cuestiono que la bocatoma no cuenta con alguna estructura que permita medir y controlar el caudal concesionado una vez abierta la compuerta, el estancamiento que se está generando por la presa y que esta no cuenta con una estructura efectiva que permita el paso de los peces debido a la altura de la misma.

Lo anterior, muestra una deficiencia en el seguimiento por parte de Corpocesar al permiso de captación de aguas de Palmeras Alamosa Ltda.

Con base a lo anterior expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

EXPEDIENTE LAM0027

HALLAZGO N°16 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL EXPEDIENTE LAM0027

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

LEY 1333 DE 2009

Artículo 3°. Principios rectores. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993
Artículo 4°. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen 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.
(...)".

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

DECRETO 3573 DE 2011

Artículo 3. Funciones de la ANLA:

1. Otorgar o negar las Licencias, permisos y tramites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

RESOLUCIÓN No. 295 DEL 20 DE FEBRERO DE 2007 -MAVDT

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, asume temporalmente el conocimiento, actual y posterior, de los asuntos asignados a la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, relacionados con las licencias ambientales, los planes de manejo ambiental, los permisos, las concesiones y demás autorizaciones ambientales de los proyectos carboníferos que se encuentran en el centro del Departamento de Cesar (...)

RESOLUCIÓN No. 0384 DEL 08 DE ABRIL DE 2016

Por medio de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, modificó el Plan de Manejo Ambiental del proyecto minero La Loma.

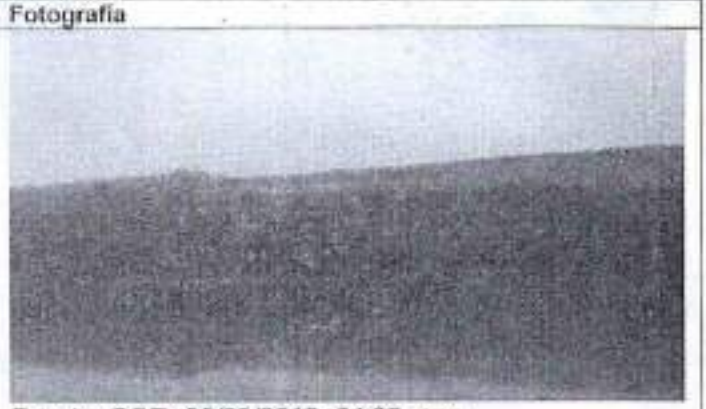
ACTAS DE VISITA DE CAMPO

Visita de campo realizada los días 21, 22 y 23 de marzo y del día 11 el día 10 de abril de 2018, en compañía de funcionarios de la ANLA; con el objeto de verificar el cumplimiento de la sentencia T-154 de 2013 y las medidas del Plan de Manejo Ambiental del expediente LAM0027 de la empresa Drummond Ltda.

CONDICIÓN

Durante las visitas realizadas al proyecto La Loma propiedad de la empresa Drummond Ltd. expediente LAM0027, se observaron las siguientes deficiencias en la implementación de las fichas del plan de manejo ambiental impuesto por la autoridad ambiental, mediante Resolución No. 0384 del 08 de abril de 2016. En el siguiente cuadro se describen las principales observaciones respecto a su implementación:

Ficha de manejo	Descripción	Fotografía
PMA-PMA-B-02 Deficiencia en la medida para el control de erosión **PMA-PMA-F-01** Deficiencia en las redes de drenaje	Durante la visita se evidenciaron surcos y cárcavas representativos de procesos erosivos en los taludes frente a la piscina 1A.	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 11:25 am*

Ficha de manejo	Descripción	Fotografía
	Durante la visita se evidenció cárcavas frente a la piscina 6, que puede generar sedimentación sobre la piscina	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 04:22 pam*
PMA-PMA-F-04 Deficiencias en el manejo del relleno sanitario	El área del relleno presenta desnivel, presencia de aves carroñeras, perros ferales y no se observó canales perimetrales. No percibió olores ofensivos.	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 04:34 pm*  *Fuente: CGR- 22/03/2018- 04:34 pm*
PMA-PMA-F-05 Deficiencias en el manejo de aceites usados en áreas de talleres.	En el recorrido se observó en el despatch una planta generadora de energía sin canales perimetrales, placa de cemento, señalización y con derrame de aceite sobre el suelo.	 *Fuente: CGR- 22/03/2018- 09:56 pm*

Ficha de manejo	Descripción	Fotografía
		 Fuente: CGR- 22/03/2018- 09:56 pm

Hallazgo administrativo.

CAUSA

Deficiencias en la aplicación de las fichas de manejo ambiental relacionadas en el cuadro anterior, impuestas a la empresa Drummond y debilidades en el seguimiento de las mismas por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA.

EFECTO

El incumplimiento de las medidas impuestas en el plan de manejo ambiental, dificulta los procesos de recuperación del área intervenida, así como generación de efectos negativos contra el medio ambiente y el derecho constitucional de las personas de gozar de un ambiente sano.

RESPUESTA ENTIDAD -ANLA

Respecto a lo observado por este Órgano de Control durante las visitas al proyecto minero La Loma, la ANLA allega las siguientes apreciaciones:

En primer lugar, la observación relacionada con el boladero Este (frente a la pisciana 6), la ANLA informa que mediante Auto 692 del 26 de febrero de 2018 (resultado del seguimiento ambiental), se da cuenta de un incumplimiento a la ficha PMA-PMA-F-01, la misma realiza el siguiente requerimiento a la empresa:

"ARTÍCULO SEGUNDO. - Requerir a la empresa DRUMMOND LTD., para que de manera inmediata dé cumplimiento a las siguientes actividades:

"1. Intervenir la cárcava ubicada en el costado sur del boladero Este en proximidades con la laguna o piscina de sedimentación No 6. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el programa Redes de Drenaje PMA-PMA-F-01."

En segundo lugar, lo observado frente a la piscina 1A, La ANLA refiere que:

"Sobre este tema, esta autoridad nacional, en la visita de seguimiento ambiental realizada al proeycto (sic) los días 25 y 30 de septiembre de 2017 en este sector no observó la presencia de dicha erosión que puedan generar surcos o cárcavas, de la que se emitió el concepto técnico 6593 del 18 de diciembre de 2017, acogido con Auto 692 del 26 de febrero de 2018.

Esta Autoridad Nacional considera que en el lapso entre el seguimiento efectuado por la misma en 2017 y la visita realizada con profesionales de esa Contraloria en 2018, y debido a los periodos de fuertes de lluvias en la zona, se puede llegar a presentar erosión en estos taludes, generando con ello nuevas cárcavas o surcos, efecto que lo cual debe ser atendido por la sociedad titular del instrumento de control y seguimiento ambiental, con las acciones establecidas en el programa PMA-PMA-B-02 (Restauración vegetal), y será objeto del seguimiento programado para 2018". Subrayado fuera de texto

En tercer lugar, respecto a lo observado en el relleno sanitario, la ANLA informa que el Concepto Técnico 06593 del 18 de diciembre de 2017, consideró entre otras lo siguiente:

"En cuanto a la operación del relleno sanitario se observó que la trinchera que se encuentra en uso se cubre a todo momento; como material de cobertura diario se utiliza el material estéril proveniente de mina (...)".

(...)

Para el manejo de aguas de escorrentía, se utilizan cunetas y recolectores, obras que impiden que el agua entre en contacto con las trincheras (...).

De acuerdo con lo observado en desarrollo de visita de seguimiento ambiental, la Gestión de Residuos Sólidos implementada por la empresa DRUMMOND LTD., se hace de una manera adecuada, cumpliendo con el objetivo de disponer en el relleno sanitario la menor cantidad de residuos sólidos, mediante la separación en la fuente.

Por lo anteriormente expuesto se puede confirmar que el relleno sanitario ubicado en el botadero o Escombrera E2, cuenta con los canales y recolectores, obras que impiden que el agua entre en contacto con las trincheras y adicionalmente los lixiviados se conducen hacia dos (2) piscinas de oxidación, por tal motivo lo expuesto por la Contraloria para este relleno carece de validez, sin embargo, este hallazgo será tenido en cuenta en el seguimiento correspondiente al año 2018". Subrayado fuera de texto

Finalmente, este Órgano de Control observó durante la visita en la zona del despatch una planta generadora de energía sin canales perimetrales, placa de cemento, señalización y con derrame de aceite sobre el suelo, a lo cual la ANLA refiere lo siguiente:

"(...) Sobre el particular en la visita de seguimiento ambiental efectuada por esta Autoridad, Auto 692 del 26 de febrero de 2018, se indica que la titular del proyecto, viene dando cumplimiento al Programa Hidrocarburos (Combustibles y lubricantes) PMA-PMA-F-05, Versión 03, menciona igualmente el cumplimiento a la acción de Manejo de aceites usados en áreas de talleres y campo e islas de combustibles, no observando lo manifestado por esa Contraloria en el área de despacho, respecto a una planta generadora de energía sin canales perimetrales, placa de cemento, señalización y con derrame de aceite sobre el suelo". Subrayado fuera de texto

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La ANLA en su respuesta no hace referencia a los erosivos en los taludes frente a la piscina 1A. de acuerdo con la respuesta allegada por la Autoridad *"(...) corresponde a la cara norte de la piscina tres (...)"*.

Por otra parte, afirma que el relleno sanitario se cubre en todo momento; sin embargo; el resultado de la visita de este Órgano de control, arrojo que esta actividad no se está realizando con la regularidad que la Autoridad de Licencias Ambientales afirma. Aunado a lo anterior, la presencia perros ferales confirman lo observado por la CGR. En cuanto a los canales perimetrales, el relleno no posee en su totalidad los mismos y se presenta un desnivel en la conformación del relleno del cual la ANLA no se pronuncia.

Finalmente, la ANLA afirma que la planta generadora de energía observada por este Órgano de control (sin canales perimetrales, placa de cemento, señalización y con derrame de aceite sobre el suelo) no fue corroborado en su momento como resultado del seguimiento; cabe resaltar, que el emplazamiento del generador eléctrico no es reciente y el registro fotográfico, así como el acompañamiento por parte del funcionario de la ANLA durante la visita lo puede corroborar.

Dadas las condiciones que anteceden, este órgano de Control confirma el hallazgo Administrativo.

HALLAZGO N°17. D16. COMPENSACIONES EXPEDIENTE LAM0027- Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. Subrayado fuera de texto

LEY 1333 DE 2009

Artículo 3°. Principios rectores. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993
Artículo 4°. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen 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.
(...)".
Artículo 5°. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. **Subrayado fuera de texto**
(...)

LEY 1437 DE 2011

"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

DECRETO 3573 DE 2011

Artículo 3. Funciones de la ANLA:

3. Otorgar o negar las Licencias, permisos y tramites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos
4. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

RESOLUCIÓN NO. 295 DEL 20 DE FEBRERO DE 2007 -MAVDT

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, asume temporalmente el conocimiento, actual y posterior, de los asuntos asignados a la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, relacionados con las licencias ambientales, los planes de manejo ambiental, los permisos, las concesiones y

demás autorizaciones ambientales de los proyectos carboníferos que se encuentran en el centro del Departamento de Cesar (...)

SENTENCIA C-259 DE 2016

Respecto al medio ambiente la Sentencia referida establece cuatro deberes que asume el Estado:

"(i) **El deber de prevenir los daños ambientales**, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP artículo 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP artículo 79).

(ii) **El deber de mitigar los daños ambientales** se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP artículo 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

(iii) **El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales** encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP artículo 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP artículo 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales.

(iv) Finalmente, **el deber de punición frente a los daños ambientales** se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del iuspuniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado.

Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP artículo 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in idem".

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CONDICIÓN

Resultado de la revisión de los actos administrativos mediante los cuales se han otorgado permisos de aprovechamiento forestal contentivos en el expediente LAM0027, para la presente auditoría se elaboró el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Permisos de aprovechamiento forestal

Acto administrativo	Expediente	Área Aprobada Ha	Medida compensatoria Ha	Área a compensar[i] Ha	Área compensada[i] Ha
Res 522 del 1/07/2004 - Auto No. MC 0012 del 02/03/2007 - Res No. 0060 del 23/01/2004	AFC0073	12,8	25,6	25,6	0
Res No. 014 del 18/01/2006, modificada por Res 553 del 4/07/2006 - Auto No. MC 0077 del 2/03/2007	AFC0072	52	52	52	0
Res No. 554 del 4/07/2006 modificada por la Res 825 del 29/08/2006 - Auto MC 0068 del 02/03/2007	AFC0066	41,11	39,3	39,3	0
Res No. 0017 del 5/01/2007	LAM0027	---	173,506[ii]	173,5	8
Res No. 1137 del 26/06/2007* - modificada por Res 0564 de 01/06/2016	AFC0050	918,80	918,80	918,80	0
Res 1023 de 03/06/2009	AFC0123	9,61	27,17	27,2	0
Res 0828 del 30/04/2010	AFC0128	119,07	362,5	362,5	0
Res 0237 del 11/03/2013	AFC0166	233	466	466	0
Res 0930 del 10/09/2013	AFC0174	3,1	5,74	5,7	0
Res 0246 del 15/03/2013 - ANLA	LAM0027	---	12,6	12,6	0
Res 318 del 11/04/2013 - ANLA	LAM0027 - AFC0159	27,6	46,69	46,7	0
Res 0384 del 08/04/2016 - ANLA	LAM0027	---	110,96	N/A	N/A
Res 500 de 10/05/2016 - ANLA	AFC0246-00	570,09	1371,53	N/A	N/A
Resolución 1544 del 29/11/2017 - ANLA	PAF0001-00-2017	134,04	134,04 + 1,43	N/A	N/A
Res 529 del 13/04/2005 - CORPOCESAR	AFC0068	1054[iii]	No impuesta	N/A	N/A
Res 0838 de 10/10/2005 modificada por la Res No. 1058 de 07 - CORPOCESAR	AFC0069	36	Ver literal iv	N/A	N/A
Res 237 del 19/04/2005 modificada por la Res 336 dl 25/04/2006 – modificada por la Res 1115 del 01/11/2006 CORPOCESAR	AFC0067	457,13	Ver liberal v	N/A	N/A

Fuente: equipo auditor

[i] Oficio radicado ANLA 4120-E1-46346, la empresa Drummond Ltd allega cuadro de compensaciones Semestre I de 2014.
[ii] Resolución 1000 de 05 de diciembre de 2012 – ANLA.
[iii] Mediante Resolución 084 de 2011, el Ministerio, niega renovación del permiso de aprovechamiento forestal a la empresa Drummond Ltd, en la misma se puede observar lo siguiente:
"(...)

La Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, mediante Resolución 529 del 13 de julio de 2005 otorgó a Drummond Ltd autorización, para efectuar un aprovechamiento forestal único en un área de 1054 hectáreas y un volumen total de 2936,56 m³, en los predios La Cruz, El Centro, Viloria y Corredor Uno en jurisdicción de El Paso y Chiriguana Cesar, para la conformación del depósito de estériles Oeste del Proyecto Carbonífero La Loma.
(...)
Con respecto al estado del Permiso de Aprovechamiento Forestal, cabe señalar que de acuerdo con lo reportado por la empresa Drummond Ltd., en el Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA 18) presentado mediante radicado 4120-E1-28531 del 8 de marzo de 2011, al corte de Diciembre 31 de 2010 se han aprovechado un total de 588,25 hectáreas de las 1054 ha autorizadas y un volumen de 1471,01 m³, de los 2936,56 m³ autorizados, tal como se presenta en la Tabla 7 de la información presentada por la empresa.
(...)
La Resolución 529 del 13 de julio de 2005 no impuso la medida compensatoria correspondiente que permitiera resarcir los impactos negativos irreversibles ocasionados por la intervención de los ecosistemas naturales existentes en el área autorizada (representados en las coberturas de Sabana Arbolada y Sabanas de Gramíneas Naturales), y las funciones ecológicas y ambientales que de ellos se derivan. **Subrayado fuera de texto.**

" Que el AUTO 626 de marzo de 2010 del MAVDT, Auto seguimiento de requerimientos para recursos naturales ,se extrae lo siguiente:
"(...)
Objetivos:
Realizar aprovechamiento forestal en un área de 36 hectáreas (...), para la estabilización de la pared final Sur del proyecto minero.
Realizar como medida de compensación, un proceso de enriquecimiento de la franja protectora y de amortiguamiento del Caño San Antonio, mediante la siembra de árboles y esparcimiento y/o propagación de semillas de especies nativas. Esta actividad de enriquecimiento debe realizarse en un periodo no mayor a un año contados a partir de ejecutoriada la resolución que otorga el permiso. **Subrayado fuera de texto.**
(...)
" Que el AUTO 2077 de marzo de 2010 del MAVDT, Auto seguimiento de requerimientos para recursos naturales, se extra lo siguiente:

"Que la empresa DRUMMOND LTD., respecto al requerimiento establecido en el numeral 1, artículo tercero de la Resolución No. 237 de abril 19 de 2005, deberá presentar un plan de compensación por la afectación de la cobertura vegetal, donde se describan las actividades a realizar de acuerdo a lo propuesto en el Plan de Aprovechamiento Forestal Único para la conformación del tajo final de explotación, relacionadas con la implementación de fajas protectoras de vientos, cortinas visuales, ampliación de fajas de bosques de galería en los caños y formación alrededor del embalse de una cobertura que sirva de protección a las orillas del mismo. Dicha propuesta deberá obedecer a una extensión igual a la superficie intervenida y ser concertada con CORPOCESAR, para lo cual deberá allegar información que se determinará en la parte dispositiva de este acto administrativo". **Subrayado fuera de texto.**

Por otra parte, el concepto técnico No. 06593 del 18 de diciembre de 2017 respecto a las compensaciones refiere que *"Si bien, actualmente no se ha dado inicio a la ejecución de las diferentes compensaciones, los funcionarios de Drummond Ltd., informaron al respecto durante la visita de seguimiento, que ya se cuenta con el aval por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, de la propuesta presentada por la Empresa referente al Programa de Compensación Forestal a implementar (...)"; a su vez,* la empresa Drummond Ltd. allega una serie de oficios con las propuestas para la compensación de los expedientes AFC0073, AFC0072, AFC0066, LAM0027, AFC0050, AFC0123, AFC0128, AFC0166 y AFC0174, posteriormente allega los correspondientes a los expedientes LAM0027, PAF0001 y *AFC0246-00*. Es de resaltar que a la empresa Drumonnd Ltd, se le han aprobado permisos de aprovechamiento forestal desde el año 2004, sin que a la fecha se hayan ejecutado las medidas de compensación significativas.

Cabe agregar, que en los expedientes (ver cuadro 1) conceptos del expediente general LAM0027, no se evidencia el cumplimiento de los siguientes permisos otorgados mediante

las siguientes resoluciones ***a)*** *Res 035 del 22 de junio de 1993 – Corpocesar, por medio de la cual se concede permiso de aprovechamiento forestal a Drummond Ltda de 2.043,8 Ha,* ***b)****Res 048 del 10 de noviembre de 1993– modificada Res 052 del 19 de diciembre de 1993 - 175 Ha,* ***c)****Res 041 del 14 de mayo de 1997 - 220 Ha,* ***d)*** *Res 130 del 9 de agosto de 2002 y* ***e)*** *Res 080 del 18 de abril de 2002.*

Adicionalmente, durante la revisión de cada uno de los expedientes descritos en el cuadro 1. se observó que los conceptos técnicos (ver cuadro 2) de seguimiento reportan incumplimientos de los actos administrativos emitidos por la autoridad ambiental que otorgan permisos de aprovechamiento forestal; para ilustrar esto se relaciona el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Relación de expedientes sancionatorios[1] – Compensación forestal

Expediente	Concepto técnico (recomienda apertura de proceso sancionatorio)	Expediente (asociado sancionatorio)	Concepto técnico (inicio del proceso Sancionatorio)	Acto administrativo (ordena la apertura proceso sancionatorio)
AFC0073	No. 04529 del 19/09/2017	SAN0028-00-2018	No. 01617 del 12/04/2018	No reporta
AFC0072	No .0500 del 12/10/2017	SAN0019-00-2018	CT no finalizado	No reporta
AFC0066	No. 4371 del 19/06/2016	SAN0035-00-2017	No. 01193 del 21/03/2017	Auto No. 01997 del 24/05/2017
LAM0027	No. 06593 del 18/12/2017	No reporta	No reporta	No reporta
AFC0050	No. 03117 del 29/06/2017 & No. 02062 del 30/04/2018	No reporta	No reporta	No reporta
AFC0123[2]	[ii]	No reporta	No reporta	No reporta
AFC0128	No. 03254 del 10/07/2017	SAN0017-00-2017	No. 05473 del 07/11/2017	Auto N° 00632 del 21/02/2018
AFC0166	No. 03111 del 29/06/2017	No reporta[iii]	No reporta	No reporta
AFC0174	No. 03491 del 26/07/2017	SAN0094-00-2018	CT no finalizado	No reporta
AFC0159 (LAM0027)	No. 03533 del 27/06/2017	No reporta	No reporta	No reporta
AFC0068[iv]	4660 del 12/09/2016	SAN0032-00-2017	03001 del 27/06/2017	Auto N° 04933 del 21/10/2017
AFC0069	No. 4661 12/09/2016 & NO. 01951 del 26/04/2018	SAN0200-00-2016	No reporta	No reporta
AFC0067	NO. 4272 19/08/2016 - No. 05323 del 31/10/2017	SAN0201-00-2016	No reporta	No reporta

[1] Expediente AFC0123 el Auto 1703 06/05/2016: "Ordenar el archivo definitivo del expediente sancionatorio AFC0123 (S), asociado al Auto No. 2815 del 26 de agosto de 2011 (...)".
[ii] CT No. 445 del 02/02/2015, recomienda entre otras, modificar la Resolución No. 1407 del 24/11/

[1] http://sila.anla.gov.co

[8] Concepto Técnico NO. 9304 DEL 24/06/2014 Se recomienda la formulación de cargos dentro del proceso de investigación iniciado por medio del AUTO 1326 del 9 de mayo de 2013, por el aprovechamiento de 25 Ha sin contar con la autorización de aprovechamiento forestal.
[9] Resolución 0179 18/02/2015 "Por la Cual se declara la cesación de un procedimiento sancionatorio ambiental" – *"Declarar la cesación del procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto No.4333 del 17 de diciembre de 2013, en contra de la empresa DRUMMOND LTD.(...)"*

Después de las consideraciones anteriores, este Órgano de Control observa deficiencias en la aplicación de la potestad sancionatoria, para superar el incumplimiento a los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental que otorgan permisos de aprovechamiento forestal.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

CAUSA

Las deficiencias y debilidades en el ejercicio de sus funciones misionales y constitucionales a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, de los controles de la entidad, así como las que guardan relación directa con el cumplimiento normativo de la legislación ambiental Colombiana; especialmente, el deber de punición que consagra la Constitución Política Colombiana en su Artículo 80 frente a los posibles daños ambientales por el incumplimiento de los actos administrativos que otorgan permisos de aprovechamiento forestal, que según los expedientes disponibles, algunos datan del año 2004.

EFECTO

El incumplimiento de los compromisos impuestos en los actos administrativos que otorgan permisos de aprovechamiento forestal, obra con contra de la administración de los recursos naturales y de (...) *garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales*"[1]. Por otra parte, la no implementación de las compensaciones, no permite la real retribución a las comunidades y al medio ambiente por los efectos negativos generados por el proyecto de minero.

RESPUESTA ENTIDAD -ANLA:

La ANLA, en su respuesta expresa las siguientes consideraciones respecto a lo observado:

- Que por medio del Auto 516 del 12 de febrero de 2018, evaluó *"(...) el Plan de Compensación Forestal (PCF) de la subcuenca del rroyo (sic) San Antonio correspondiente a nueve (9) expedientes presentados de manera unificada (...)"*.

- Que mediante Auto 1702 del 20 de abril de 2018, evaluó *"(...) el Plan de Compensación Forestal (PCF) correspondiente a tres (3) expedientes presentados de manera unificada (..)"*. El plan presentado

[1] SENTENCIA C-259 DE 2016

corresponde a la Resolución nro. 384 de 2016 contentiva del expediente LAM0027, Resolución nro. 500 de 2016 contentiva del expediente AFC0246-00 y Resolución nro. 1544 de 2017 del contentiva expediente PAF0001-00-2017.

Por otra parte, la ANLA con el fin de precisar lo descrito en el Cuadro 2. Relación de expedientes sancionatorios[1] – Compensación forestal. de la observación, la Autoridad anexa una columna al mismo en la cual describe los trámites y/o acciones adelantadas en al algunos los expediente, a saber:

Expediente	VERIFICACIÓN ANLA mayo 15/2018[2]
AFC0073	*"Se dio alcance al CT 1617 de 12/04/2018, antes de ser remitido a la OAJ, que procederá acogerlos mediante acto administrativo".*
AFC0072	*"Expedición del Concepto Técnico 2355 del 11 de mayo de 2018, que será remite a la OAJ"*
AFC0066	*"Auto 3202 del 31 de julio de 2017, que ordena comunicación a PGN".*
LAM0027	No relaciona trámite y/o acción
AFC0050	No relaciona trámite y/o acción
AFC0123	*"Se inició trámite sancionatorio con Auto 2815 de 2011, el cual fue decidido mediante Res. 449 del 8 de mayo de 2014; expediente archivado con Auto 1703 del 6 de mayo de 2016, atendiendo el pago de la sanción de multa verificado con memorando 2016001365-3 del 13 de enero de 2016".*
AFC0128	*"La actuación iniciada el 21 de febrero de 2018 se encuentra surtiendo el trámite procesal de la Ley 1333 de 2009".*
AFC0166	*"Mediante Auto 1326 de mayo 9 de 2013 se inició proceso sancionatorio ambiental".*
AFC0174	No relaciona trámite y/o acción
AFC0159 (LAM0027)	No relaciona trámite y/o acción
AFC0068	*"Auto 4933 del 31 de octubre de 2017 por el cual se inicia proceso sancionatorio ambiental".*
AFC0069	No relaciona trámite y/o acción
AFC0067	No relaciona trámite y/o acción

Seguidamente, la Autoridad afirma que *"(...) viene adelantando el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, respecto de los incumplimientos relacionados con los permisos de aprovechamiento forestal otorgados en los expedientes AFC anteriormente descritos, por lo que la actuación desplegada se encuentra ajustada al marco legal".*

En cuanto a las Resoluciones: a) Res 035 del 22 de junio de 1993 – Corpocesar, por medio de la cual se concede permiso de aprovechamiento forestal a Drummond Ltd. de 2.043,8 Ha, b) Res 048 del 10 de noviembre de 1993– modificada Res 052 del 19 de diciembre de 1993 - 175 Ha, c) Res 041 del 14 de mayo de 1997 - 220 Ha, d) Res 130 del 9 de agosto de 2002 y e) Res 080 del 18 de abril de 2002, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se limita a informa que *"En los expedientes igualmente obran acciones de las autoridades compentenetes (sic) en su oportunidad respecto al cumplimiento de las medidas impuestas en los permisos otorgados (...)".*

Además, aduce que *"En 2007, el entonces Ministerio, aclaró que las actividades implementadas por DRUMMOND correspondían a la rehabilitación de las áreas afectadas, pero que teniendo en cuenta que lo que se establecía eran medidas compensatorias, se debían implementar en áreas diferentes a las afectadas, por lo cual generó los requerimientos pertinentes".*

[1] http://sila.anla.gov.co
[2] Respuesta a observación

Finalmente, la ANLA expresa que *"A la fecha, la DRUMMOND LTD, manifiesta que está gestionando concertaciones con CORPOCESAR, con el fin de dar claridad al tema"*.

Resulta oportuno traer a colación un aparte la respuesta que allega la ANLA para la observación N° 22D-P, en el sentido de hacer hincapié en la importancia del cumplimiento de los actos administrativos que otorgaron permisos ambientales a la empresa Drummond Ltd; toda vez, que el contrato de concesión otorgado a la empresa finaliza en el año 2019 y bajo la Ley[1] que se perfeccionó, no contempla la prórroga y opera la figura de reversión.

La respuesta refiere lo siguiente:

"En respuesta a estos requerimientos la empresa mediante radicado 2015050155 de septiembre 22 de 2015, (...) quedando claro que el proyecto planteado abarca un periodo de tiempo comprendido entre 2016 y 2019, teniendo claro que el contrato de concesión 078/88 finaliza en abril de 2019 (...)" subrayado fuera de texto

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La ANLA se refiere en su respuesta al Auto 516 del 12 de febrero de 2018, el cual acoge el concepto técnico 00150 del 24 de enero de 2018, mediante el cual se evalua el plan de compensación para nueve (9) expedientes, sin relacionar la identificación y sus respetivas resoluciones; no obstante, se extrae de la tabla 2, del Concepto Técnico nro. 00150 del 24 de enero de 2018, los documentos aportados por la empresa para los nueve (9) expedientes:

Cuadro 1. Radicados por la empresa Drummond Ltd para el plan de compensación.

Radicado ANLA PCF	EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO
2017093703-1-000	AFC 0073	Resolución 522 del 1 de julio de 2004
2017093699-1-000	AFC 0072	Resolución 553 del 4 de julio de 2006
2017093700-1-000	AFC 0066	Resolución 554 del 4 de julio de 2006
2017093698-1-000	LAM 0027	Resolución 017 del 5 de enero de 2007
2017093697-1-000	AFC 0050	Resolución 1137 del 26 de junio de 2007
2017093704-1-000	AFC 0123	Resolución 1023 del 3 de junio de 2009
2017093705-1-000	AFC 0128	Resolución 0828 del 30 de abril de 2010
2017093706-1-000	AFC 0166	Resolución 0237 del 11 de marzo de 2013
2017093707-1-000	AFC 0174	Resolución 0930 del 10 de septiembre de 2013

Fuente: CONCEPTO TÉCNICO No. 00150 del 24 de enero de 2018.

Ahora bien, la ANLA no hace referencia, ni aporta información del estado del cumplimiento de los siguientes expedientes y/o Resoluciones que aprobaron permisos de aprovechamiento forestal para la empresa Drummond Ltd:

[1] Decreto 2655 de 1988 - ART. 74

Cuadro 2. Actos admirativos sin información.

ACTO ADMINISTRATIVO	EXPEDIENTE
Resolución nro. 035 del 22/06/1993 – CORPOCESAR	Sin información
Resolución nro. 048 del 10/11/1993 - modificada Resolución nro. 052 del 19/12/1993	Sin información
Resolución nro. 041 del 14/05/1997	Sin información
Resolución nro. 080 del 18/04/2002	Sin información
Resolución nro. 0246 del 15/03/2013 - ANLA	LAM0027
Resolución nro. 318 del 11/04/2013 - ANLA	LAM0027 - AFC0159
Resolución nro. 529 del 13/04/2005 - CORPOCESAR	AFC0068
Resolución nro. 0838 de 10/10/2005 modificada por la Resolución nro. 1058 de 07 - CORPOCESAR	AFC0069
Resolución nro. 237 del 19/04/2005 modificada por la Resolución nro. 336 del 25/04/2006 – modificada por la Resolución nro. 1115 del 01/11/2006 CORPOCESAR	AFC0067

Por otra parte, la Autoridad aduce que en relación con los expedientes del **Cuadro 2. Relación de expedientes sancionatorios – Compensación forestal.** de la observación, viene adelantando el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009; sin embargo; para los expedientes LAM0027, AFC0050, AFC0174, AFC0159 (LAM0027), AFC0069 y AFC0067 no relaciona las actividades realizadas para la aplicación de la potestad sancionatoria, que permitan superar los incumplimientos a los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental; toda vez, que existen conceptos técnicos de seguimiento de la misma entidad, que reportan incumplimientos de los actos administrativos emitidos por la Autoridad Ambiental.

Adicionalmente, para los expedientes AFC0123, AFC0128, AFC0166 y AFC0068 no aporta información diferente a la descrita por este Órgano de Control en la observación.

En este orden de ideas, se puede deducir que la ANLA no posee información del estado de todos los actos administrativos que otorgan permisos de aprovechamiento forestal, mencionados en el cuadro 2 del presente análisis y se observan, debilidades en el ejercicio de sus funciones misionales y constitucionales a su cargo, relacionadas con la protección del medio ambiente, en especial la aplicación de la potestad sancionatoria.

Después de las consideraciones anteriores, no se desvirtúa lo observado; por lo tanto, este Órgano de Control confirma el Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°18- D17- P5. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN EXPEDIENTE LAM0027 – Presunta connotación disciplinaria y penal

CRITERIOS

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

Artículo 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. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.(...)

LEY 734 DE 2002

"por la cual se expide el Código Disciplinario Único".

"Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo."

DECRETO 3573 DE 2011

Artículo 3. Funciones de la ANLA:
5. Otorgar o negar las Licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos
6. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 Y 39 de la Ley 99 de 1993.

DECRETO 2820 DE 2010

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

Artículo 38. De la modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental. Para los proyectos, obras o actividades que cuenten con un Plan de Manejo Ambiental como instrumento de manejo y control ambiental establecido por la autoridad ambiental, se aplicarán las mismas reglas generales establecidas para las Licencias Ambientales en el presente título, a excepción de la ampliación de áreas del proyecto, caso en el cual se deberá tramitar la correspondiente Licencia Ambiental para las áreas nuevas. **Subrayado fuera de texto.**

RESOLUCIÓN No. 0384 DEL 08 DE ABRIL DE 2016

Por medio de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, modificó el Plan de Manejo Ambiental del proyecto minero La Loma. Expediente LAM0027, en el sentido de autorizar la construcción del realineamiento No. 4 del arroyo san Antonio, la conformación del nuevo botadero E3 y relocalización de dos (2) tramos de las vías Las Marías – La Palmita.

SENTENCIA T-092 DE 1993

"Las consideraciones anteriores llevan a esta Corporación a manifestar que el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias de tutelas 411 del 17 de Junio de 1992, 428 de Junio de 1992 y 451 de Julio 10 de 1992 Magistrado Ponente Doctor Ciro Angarita Barón, y 536 de Septiembre 23 de 1992 con ponencia del Doctor Simón Rodríguez Rodríguez, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental".

CONDICION

Mediante la Resolución No. 017 del 05 de enero de 2007 el MAVDT estableció un nuevo Plan de Manejo Ambiental en el expediente LAM0027, que incluyó las siguientes actividades:

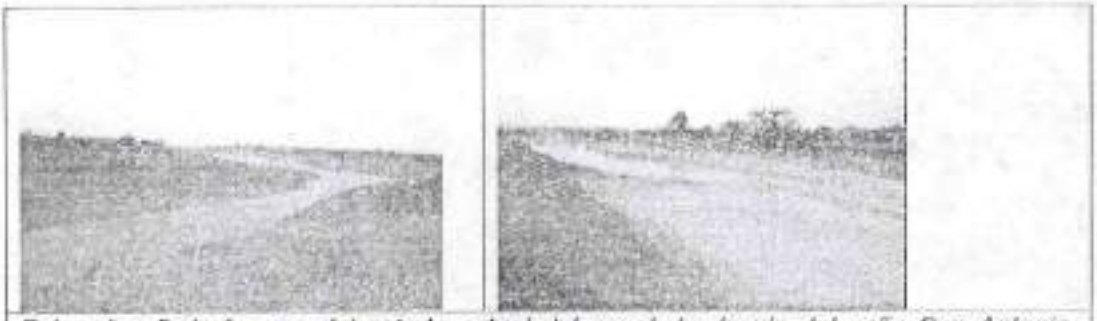
- La desviación o relocalización temporal del caño San Antonio por un periodo máximo de siete (7) años. Dicha desviación temporal corresponde a la alternativa 2, según la cartografía allegada por la empresa en el radicado No. 4120-E1-116267 del 29 de noviembre de 2006 (...).
- Conformación de dos (2) nuevos botaderos (Este 1 y Oeste 2).
- La ampliación de la pista principal de aterrizaje sobre el costado norte de la misma.

Respecto a la ficha PMA-PMA-F-02. Desvío de Cauces, el Artículo CUARTO de la Resolución mencionada estableció lo siguiente:

"La empresa deberá realizar todas las medidas de manejo ambiental para el tramo de relocalización temporal del caño San Antonio, con una proyección o carácter definitivo, sin importar que posteriormente sea modificado su trazado o alineamiento.
Para el corredor definitivo de la desviación del caño o arroyo San Antonio, la empresa debe presentar a este Ministerio con una anticipación mayor a doce (12) meses a su ejecución, todos los diseños y medidas ambientales correspondientes. Tal corredor deberá incluir los análisis y concordancias con los manejos ambientales del proyecto del Descanso sur – Similoa y Rincón Hondo".

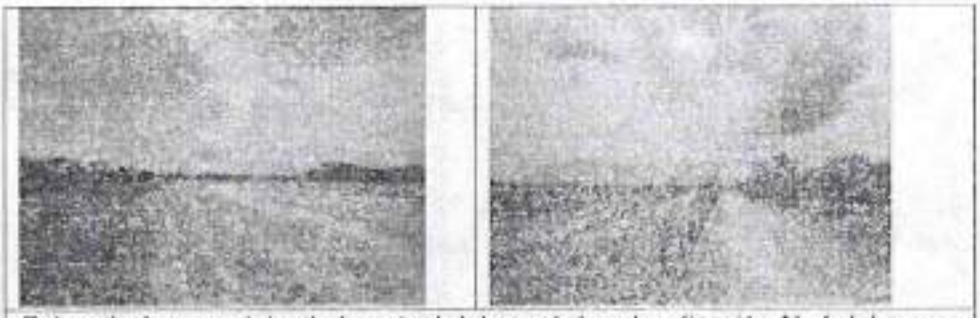
El Concepto Técnico No. 735 del 07/04/2009, acogido mediante Auto 1679 de 2009, describe que:

Luego de realizados los estudios y diseños, la empresa inició la construcción del canal de desvío en enero de 2007 y tras una suspensión en febrero del mismo año, ésta fue culminada y actualmente se encuentra operando. La longitud definitiva del canal es de 10 km y cumple con las dimensiones y características de diseño que fueron presentadas ante este Ministerio, lo cual incluye enrocado en las curvas del canal, perfilado de taludes, sección doble y empradización de los márgenes (ver fotos 4 y 5).



Fotos 4 y 5: Imágenes del estado actual del canal de desvío del caño San Antonio. Nótense la sección y la morfología del mismo.

Ahora bien, en el año 2016 mediante Resolución 384 de 2016, la ANLA modificó nuevamente el Plan de Manejo Ambiental - PMA establecido mediante la Resolución 017 de 2007 a la empresa DRUMMOND LTD., con el fin de continuar con el avance de la explotación minera hacia el costado sur del título Minero 078-88; en consecuencia, la empresa pone en consideración de la autoridad ambiental la relocalización del Arroyo San Antonio hacia el sur en un tramo de 9586 m.

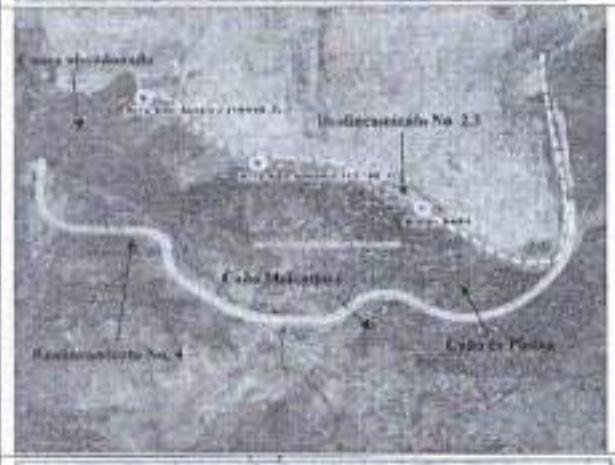


Fotos: Imágenes del estado actual del canal de relocalización N. 4 del arroyo San Antonio.

Con referencia a la Resolución 384 de 2016, El artículo primero reza:

"ARTÍCULO PRIMERO.- **Modificar el Plan de Manejo Ambiental establecido a la empresa DRUMMOND LTD., mediante la Resolución 017 del 5 de enero de 2007** y sus modificaciones, en el sentido de autorizar las siguientes actividades, en los términos y condiciones que se establecerán en los artículos subsiguientes:
1. Construcción del realineamiento No. 4 del arroyo San Antonio en los términos de diseño y constructivos presentados en el documento radicado No. 2015050155- 1-000 de septiembre 22 de 2015.
2. Conformación del nuevo Botadero E3.
3. Relocalización de dos (2) tramos de la vía Las Marias — La Palmita, en una longitud de 4.9 km (Tramo1: 3,47 km y Tramo 2: 1,43 km) y construcción de su vía sustitutiva en una longitud de 5.88 km.
4. Autorizar la secuencia minera planteada por la Empresa para el periodo 2016 a 2019 a través del documento radicado 2015050155-1-000 de septiembre 22 de 2015".

Para dar claridad, en cuanto a las nuevas actividades que incluyen nuevas áreas no contempladas en el plan de manejo anterior. Se extrae del concepto técnico No. 06218 del 24 de noviembre de 2016, las siguientes imágenes:

Descripción	Imagen
Nueva área de intervención, de la imagen se pueden observar que el área de intervención se encuentra en tres áreas diferentes, saber: polígono del expediente LAM0027, área del Descanso Sur y área sin polígono minero. Se observa la intervención de áreas que mantenían su condición sin intervención minera, la cual si es objeto de evaluación ambiental – línea base y estudio de impacto ambiental.	
En la imagen se observa tres (3) de las cuatro (4) realineaciones que se han realizado en el arroyo San Antonio para el proyecto minero La Loma. No se observa un plan de seguimiento y control a las nuevas condiciones de comportamiento hidráulico del nuevo trazado, no se observa un plan de contingencias para estos casos.	
En la imagen se observa la ubicación de los botaderos actuales (W1, W2, BN, E1 Y E2), el botadero W3 aprobado con anterioridad y el E3 autorizado en la nueva modificación del PMA aprobado mediante la Resolución 384/16	

De acuerdo con lo anterior, ente Órgano de Control observa lo siguiente:

- Las nuevas actividades aprobadas mediante Resolución 384 de 2016, involucran a su vez nuevas áreas diferentes a las aprobadas en el Plan de Manejo Ambiental de la Resolución 017 de 2007; en consecuencia, el titular del PMA debió tramitar la correspondiente Licencia Ambiental para las nuevas áreas. Lo anterior, de acuerdo con el **Artículo 38** del DECRETO **2820 de 2010.**

- Una presunta extralimitación de la ANLA, al *"Autorizar la secuencia minera planteada por la Empresa para el periodo 2016 a 2019"*; toda vez, que no hace parte de su objeto misional ejercer de autoridad minera.
- Las modificaciones al trazado original del arroyo San Antonio, se ha basado en criterios hidráulicos y de dinámica aluvial; sin incluir criterios ambientales que permitan implementar medidas que coadyuven a proteger o impidan los daños a los recursos naturales y del medio ambiente, aplicado lo establecido en el Artículo 80 de la CP. Lo anterior, se evidencia en la Resolución 384 de 2016 en la cual se obliga a la empresa a precisar "el área que por efecto tanto de la alteración y/o pérdida de servicios ecosistémicos atribuibles a la construcción del nuevo realineamiento y de realineamientos anteriores del arroyo San Antonio deberá ser compensada (Realineamientos Nos 1, 2, 3 y 4)"; cabe resaltar, que no se posee una línea base y estudio de impacto ambiental de las realineaciones realizadas sobre el arroyo San Antonio, en especial de los ecosistemas acuáticos y perdida de servicios ecosistémicos.

Hallazgo administrativo con presuntas connotaciones disciplinaria y penal.

CAUSA

Deficiencias y debilidades en el ejercicio de las funciones misionales y constitucionales a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, las cuales guardan relación directa con hacer cumplir la preceptiva Constitucional Colombiana para la protección del medio ambiente y por ende de la protección del derecho a la vida y salud de las personas. En otras palabras, la debilidad para imponer medidas acordes con las condiciones ambientales actuales en la zona centro del Cesar, que propendan por prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales identificados, en concordancia con los artículos 80 y 334 de CP. Aunado a lo anterior, la Autoridad Ambiental, no ha asegurado de manera anticipada las medidas para impedir los daños a los ecosistemas del arroyo San Antonio que ha producido la perdida de los servicios ecosistémicos que proveía el mismo.

EFECTO

La no aplicación a cabalidad de las normas ambientales por parte del ANLA, obra en contra del derecho a un ambiente sano y, en consecuencia, obra en detrimento la calidad de vida de los pobladores localizados en la zona de influencia de los proyectos mineros y de los recursos naturales y del ambiente. Cabe agregar, que la pérdida de biodiversidad irreversible producto de los cuatro (4) realineamientos y no compensación de los mismos a la fecha, ha generado detrimento del medio ambiente. Determinándose un área que no cuenta con Licenciamiento Ambiental.

RESPUESTA ENTIDAD

1. Aplicación del régimen de transición

En cuanto a la aplicación del régimen de transición, la ANLA realiza unas precisiones respecto a lo aprobado mediante la Resolución 017 del 5 de enero de 2007 -MAVDT, resaltando del artículo primero de la mencionada Resolución, la autorización a la empresa Drummond Ltd. el *"(...) establecimiento de un nuevo Plan de Manejo Ambiental las actividades mineras actuales, las obligaciones correspondientes a la estación de cargue y el nuevo avance del desarrollo minero en dirección sur del*

proyecto carbonífero La Loma, ubicado en jurisdicción de los municipios de El Paso (Corregimiento ele La Loma), Chiriguaná y La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar". Adicionalmente, describe las actividades aprobadas por la Resolución 017 de 2007.

Agrega la ANLA, que en respuesta a unos requerimiento las empresa presenta *"(...) memoria explicativa una descripción de las actividades que componen la presente modificación (...) teniendo claro que el contrato de concesión 078/88 finaliza en abril de 2019, así mismo a través del Anexo denominado Planos que forma parte del radicado 2015050155 de septiembre 22 de 2015 allega la "Secuencia Minera 2016-2019", los cuales permiten tener claridad suficiente respecto del avance, altura de bancos, tanto el botadero externo como retrollenado además del avance respecto de la actividad minera, la cual como ya fue anotado no es objeto de aprobación, toda vez que la actividad minera cuenta con aprobación hasta el límite del contrato a través de la resolución 017/2007 (...)".*

Finalmente, precisa lo siguiente respecto a la aplicación del régimen de transición, lo siguiente:

"(...) que independiente del sector o área donde se proyecten ubicar dichas obras, es claro que la infraestructura de apoyo minero y de infraestructura minera, incluso botaderos pueden encontrarse fuera del área del título minero, caso en el cual el instrumento de manejo y control ambiental incluirá dichas actividades y las integrará a las operaciones mineras en su totalidad. Por tanto, en este caso las nuevas áreas no se predican de la infraestructura asociada al proyecto, sino a las áreas que son objeto de explotación minera como tal, lo que no se presenta en este caso, y por lo mismo lo que aplicaba era la modificación de plan de manejo ambiental del proyecto y no la integración o el licenciamiento de nuevas áreas como se afirmó por la Contraloría". Subrayado fuera de texto.

2. Extralimitación de funciones

En el numeral 1 de la respuesta, la ANLA se refiere a la autorización de la secuencia minera planteada por la Empresa para el periodo 2016 a 2019. En el mismo, referencia nuevamente lo descrito en los dos primeros párrafos del presente análisis.

A su vez, La ANLA informa que en el numeral 7.3 del Concepto Técnico 1103 del 15 de marzo de 2016, acogido mediante la Resolución 0384 de abril 8 de 2016, describe el articulado a modificar, a saber:

"Modificar en sus numerales correspondientes los artículos Segundo y Cuarto, contenidos en la Resolución 0017 del 2007 y sus modificatorias, en el sentido de autorizar a la Empresa la implementación de la modificación solicitada para la ampliación de la operación del contrato minero La Loma hacia su límite Sur y construcción de sus obras conexas. En consecuencia, éstos quedarán así:" Subrayado fuera de texto.

En el mismo numeral se describen las actividades a incluir en la modificación del Plan de Manejo Ambiental -PMA. La Autoridad hace énfasis en el numeral 7.3.1.4, a saber:

"7.3.1 Modificar el Artículo Segundo de la Resolución 0017 de 2007, en el sentido de incluir las siguientes actividades:
"7.3.1.1 Construcción del realineamiento No. 4 del arroyo San Antonio en los términos de diseño y constructivos presentados por la Empresa en el documento con radicado 2015050155-1-000 de septiembre 22 de 2015

"7.3.1.2 Conformación del nuevo Botadero E3
"7.3.1.3 Relocalización de dos (2) tramos de la vía Las Marías – La Palmita, en una longitud de 4.9 km (Tramo1: 3,47 km y Tramo 2: 1,43 km) y construcción de su vía sustitutiva en una longitud de 5.88 km.
"7.3.1.4 La secuencia minera planteada por la Empresa para el periodo 2016 a 2019 a través del documento radicado 2015050155-1-000 de septiembre 9 de 2015."

Posteriormente, aclara que:

"(...) la secuencia minera de un proyecto que pretenda una licencia ambiental o modificación de esta, ya debe contar con el instrumento técnico aprobado por la autoridad competente, la cual para el caso es la Agencia Nacional de Minería (ANM). Así las cosas, el Plan de Trabajos y Obras (PTO), incluye aspectos como: diseño, económicos y ambientales; y es por esta razón que la ANLA no tiene la competencia para hacer exigencias sobre los detalles de diseño que un solicitante efectúa en el marco de un ejercicio de seguimiento o evaluación". Subrayado fuera de texto.

Finalmente, la ANLA aduce que no se ha extralimitado en sus funciones, sustentando su afirmación en lo siguiente:

"(...) esta autoridad Nacional, no se ha extralimitado en sus funciones en cuanto a la secuencia minera, y se refiere a las obras o actividades relacionadas con el avance del proyecto, debidamente fue aprobadas por la autoridad minera competente que en este caso es la Agencia Nacional de Minería (ANM). En ejercicio de las competencias asignadas a esta Autoridad, el proyecto es objeto de evaluación de impactos ambientales y establecimiento de medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada". Subrayado fuera de texto.

3. Realineaciones realizadas sobre el arroyo San Antonio

En el numeral 2 de la respuesta, la ANLA aduce que cuenta con la línea base de los ecosistemas acuáticos frente a los realineamientos del arroyo San Antonio (Realineamientos nros. 1, 2, 3 y 4). Lo anterior, soportado en que la *"(...) la Empresa en el documento de respuesta a los requerimientos Auto 0565 de febrero 17 de 2015 (radicado 2015050155-1-000 de septiembre 22 de 2015), incluyó entre otros aspectos: la descripción de los ecosistemas presentes en el área de influencia del proyecto, el análisis de fragmentación, la caracterización hidrobiológica del arroyo San Antonio aguas arriba y abajo del nuevo realineamiento, y sobre dicha información la ANLA, realizó las respectivas consideraciones en el concepto técnico 1103 del 15 de marzo de 2016, acogido mediante la Resolución 384 del 8 de abril de 2016, permitiendo de esta forma valorar las posibles afectaciones ambientales que las actividades del proyecto ocasionarían al entorno, siendo estos aspectos fundamentales dentro del proceso de la toma de decisiones para determinar la viabilidad del proyecto"*.

Finalmente, describe que *"(...) es importante tener en cuenta que en el numeral 8 del artículo cuarto de la Resolución 384 del 8 de abril de 2016, confirmado en la resolución 1076 de septiembre 22 de 2016, la ANLA estableció la obligación de presentar el Plan de Compensación por Pérdida de Biodiversidad"*.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

1. Aplicación del régimen de transición

El MAVDT, mediante la Resolución 017 del 5 de enero de 2007, estableció un nuevo Plan de Manejo Ambiental que integro las actividades del contrato de concesión 078-88, la estación de cargue y el nuevo avance del desarrollo minero en dirección sur del proyecto carbonífero. En ese orden de ideas, las actividades hasta el límite del contrato, se aprobaron antes de la entrada en vigencia del Decreto 2820 de

2010; ahora bien, la Resolución 384 de 2016 incluye nuevas actividades, que no están amparadas por la Resolución 017 de 2007, a saber: Construcción del realineamiento No. 4 del arroyo San Antonio, Conformación del nuevo Botadero E3 y Relocalización de dos (2) tramos de la vía Las Marías — La Palmita.

Ahora bien, la ANLA afirma que infraestructura minera (incluso botaderos) puede encontrarse fuera del área del título minero y a la misma no se aplica el régimen de transición, sino, una modificación del plan de manejo ambiental – PMA; no obstante, no referencia la normatividad ambiental que sustente dicha apreciación..

Para ilustrar el concepto de infraestructura minera, se expone a continuación la definición contenida en el Glosario Técnico Minero adoptado mediante Decreto 2191 de 2003:

"Infraestructura minera

Conjunto de bienes, instalaciones y servicios establecidos (agua, pozos sépticos, acueducto, energía, otros), básicos para el normal desarrollo de una operación minera. La infraestructura minera, como un todo, constituye un gran sistema compuesto por subsistemas, que deben considerarse desde diferentes puntos de vista y no exclusivamente desde el económico. Un subsistema importante es, por ejemplo, el transporte, que está compuesto por caminos, carreteras, vías férreas, aeropuertos, puertos, entre otros, e incluye vehículos, instalaciones y otros muchos bienes más y, desde luego, organizaciones que incluyen a las personas que las manejan".

A su vez, el código de minas bajo el cual se perfeccionó el contrato de concesión 078-88 (Decreto-Ley 2655 de 1988), define en su Artículo Artículo 169, lo siguiente:

"ART. 169 Ocupación de terrenos.

El título minero faculta al interesado para ocupar las zonas de terreno que sean estrictamente necesarias para sus construcciones, instalaciones, equipos y trabajos.

Estas zonas podrán estar dentro o fuera del área del título.

Esta servidumbre de ocupación y uso de la superficie comprende la facultad de abrir y mantener canales, forigas, socavones, acceso, galerías y demás obras de minería en sus diversas modalidades y sistemas de extracción, así como las inherentes al goce de las demás servidumbres. El interesado podrá establecer cercas y otros elementos de señalamiento y protección de las zonas ocupadas". **Subrayado fuera de texto.**

Lo anterior, se debe observar bajo el espectro del artículo 168 del mencionado Decreto:

"ART. 168 Permisos y concesiones de otras autoridades.

Sin perjuicio de los derechos que otorga la licencia ambiental de que trata el artículo 246 para la construcción, uso y mantenimiento de las obras e instalaciones necesarias para el goce de las servidumbres, será preciso obtener los permisos y concesiones que las leyes prescriban según la naturaleza y ubicación de la construcción o de su uso. Las autoridades competentes, con base en certificación del Ministerio de Minas y Energía, deberán despachar con prioridad a otras peticiones, las que sobre estas materias les formulen los mineros y solamente podrán negarlas por causales de interés público o de carácter técnico previstas en la ley". **Subrayado fuera de texto.**

Ahora bien, el Decreto 2820 de 2010, respecto a la modificación del plan de manejo ambiental establece lo siguiente:

"Artículo 38. De la modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental. Para los proyectos, obras o actividades que cuenten con un Plan de Manejo Ambiental como instrumento de manejo y control ambiental establecido por la autoridad ambiental, se aplicarán las mismas reglas generales establecidas para las Licencias Ambientales en el presente título, a excepción de la ampliación de áreas del proyecto, caso en el cual se deberá tramitar la correspondiente Licencia Ambiental para las áreas nuevas". **Subrayado fuera de texto.**

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la observación comunicada a la Autoridad Nacional del Licencias Ambientales, hace claridad a la nueva área de intervención aprobada para el expediente LAM0027 mediante la Resolución 384 de 2016, la cual contempla la construcción del botadero E3 por fuera del polígono del contrato de concesión 078-88, no amparado por Resolución 017 de 2007, y por lo tanto, se debe aplicar el artículo 38 del Decreto 2820 de 2010. Aunando a lo anterior, en las imágenes ilustrativas de la observación, se identifica que la nueva área por fuera del polígono conserva su condición sin intervención minera y sobre la cual se está realizando la relocalización del arroyo San Antonio, la relocalización de la vía Las Marías — La Palmita y se tiene proyectado el nuevo botadero E3.

Fiablemente, la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia T-254 del 30 de junio de 1993, manifestó que *"El deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales (...)"*. Por su parte la Sentencia C-259 de 2016 establece los deberes que asume el estado respeto al medio ambiente, a saber: *(i) El deber de prevenir los daños ambientales, (ii) El deber de mitigar los daños ambientales, (iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales y (iv) el deber de punición frente a los daños ambientales.*

2. Extralimitación de funciones

La ANLA, afirma que a partir de la evaluación técnica realizada mediante el I.Técnico 1103 del 15 de marzo de 2016, acogido mediante la Resolución 0384 de abril 8 de 2016, se identifica que se deben modificar los artículos Segundo y Cuarto. El Concepto técnico describe que se debe modificar el artículo segundo en el sentido de incluir nuevas actividades, diferentes a las aprobadas por el MAVDT, mediante la Resolución 017 del 5 de enero de 2007; en consecuencia, el concepto técnico considera necesario, entre otras, incluir en el Artículo Segundo el siguiente numeral:

"7.3.1.4 La secuencia minera planteada por la Empresa para el periodo 2016 a 2019 a través del documento radicado 2015050155-1-000 de septiembre 9 de 2015."

Ahora bien, el artículo primero de la Resolución 017 del 5 de enero de 2007, establece un *"(...) un nuevo Plan de Manejo Ambiental las actividades mineras actuales, las obligaciones correspondientes a la estación de cargue y el nuevo avance del desarrollo minero en dirección sur del proyecto carbonífero La Loma, ubicado en jurisdicción de los municipios de El Paso (Corregimiento de La Loma), Chiriguaná y La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar".*

De igual forma, la Resolución 0384 de abril 8 de 2016, en el Artículo Primero, la ANLA resuelve modificar el Plan de Manejo Ambiental de la empresa Drummond Ltd, en el sentido de autorizar nuevas actividades, seguidamente en el numeral 4. Resuelve lo siguiente:

"4. Autorizar la secuencia minera planteada por la Empresa para el periodo 2016 a 2019 a través del documento radicado 2015050155-1-000 de septiembre 22 de 2015".

Posteriormente, acorde a lo descrito por Órgano de Control, aduce que la Autoridad Minera es la encargada de aprobar el documento técnico minero; sin embargo, la ANLA no da cuenta de la radicación del documento de aprobación del mismo para el proceso de modificación del PMA. Aunado a lo anterior. En el sentido de lo referido en la observación, la ANLA corrobora que *"(...) no tiene la competencia para hacer exigencias sobre los detalles de diseño que un solicitante efectúa en el marco de un ejercicio de seguimiento o evaluación"*

De los anteriores planteamientos se deduce, que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA se extralimitó en sus funciones, al autorizar en el artículo primero de la Resolución 0384 de abril 8 de 2016, La secuencia minera planteada por la Empresa para el periodo 2016 a 2019.

3. Realineaciones realizadas sobre el arroyo San Antonio

En la observación realizada por este Órgano de Control, respecto a las modificaciones al arroyo San Antonio se identifican dos grandes líneas, a saber: a) los realineamiento se han basado en criterios hidráulicos y de dinámica aluvial y b) no se posee una línea base y estudio de impacto ambiental de las realineaciones realizadas.

En ese orden de ideas, frente a los realineamientos realizado en el arroyo San Antonio basados en criterios hidráulicos y de dinámica aluvial, la ANLA no hace referencia en su repuesta.

Ahora bien, con referencia a la línea base, la ANLA afirma que posee una línea base de los ecosistemas acuáticos frente a los realineamientos del arroyo San Antonio (Realineamientos nros. 1, 2, 3 y 4). Lo anterior, soportado en un documento allegado por la empresa con los siguientes *"(...) aspectos: la descripción de los ecosistemas presentes en el área de influencia del proyecto, el análisis de fragmentación, la caracterización hidrobiológica del arroyo San Antonio aguas arriba y abajo del nuevo realineamiento, y sobre dicha información la ANLA, realizó las respectivas consideraciones en el concepto técnico 1103 del 15 de marzo de 2016 (...)".* **Subrayado fuera de texto**.

Se observa, en la respuesta que dicha información corresponde al nuevo realineamiento (nro 4) y no de los tres (3) anteriores, así mismo, informa que la caracterización se realizó aguas arriba y abajo, y no incluye el tramo a relocalizar. Cabe a aclarar, que el tramo a relocalizar corresponde a la relocalización nro. 3 (realizada en el año 2007) y no establecer la pérdida o no de la funcionalidad y de los servicios ecosistémicos de los tramos relocalizados; por tal razón, las caracterizaciones de la línea base deben aportar un acercamiento al estado real de las afectaciones en el capital natural.

Después de las consideraciones anteriores, no se desvirtúa lo observado; por lo tanto, este Órgano de Control confirma el Hallazgo administrativo con presuntas connotaciones disciplinaria y penal.

HALLAZGO N°19- D18. ESTUDIO EPIDEMIOLÓGICO –EXPEDIENTES LAM1203, LAM2622 y LAM0027. Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. Subrayado fuera de texto

LEY 734 DE 2002

"por la cual se expide el Código Disciplinario Único."

"Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:
(...)
"2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función." (Negrillas fuera de texto).
(...)
Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

DECRETO 3573 DE 2011

Artículo 3. Funciones de la ANLA:

7. Otorgar o negar las Licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos
8. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

CONDICIÓN

Resultado de la revisión de los actos administrativos que requieren realizar y financiar un estudio epidemiológico en el área de influencia A los proyectos de los expedientes LAM1203, LAM 2622 y LAM0027, se observa lo siguiente:

EXPEDIENTE LAM1203

Resolución No. 2375 de 2008 **Plan de Manejo Ambiental**	**ARTÍCULO VIGÉSIMO NOVENO.**- Las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO – CET., deberán realizar y financiar de acuerdo a los lineamientos de las autoridades de salud competentes, los gastos necesarios para la realización de un estudio epidemiológico en el

Unificado	área de influencia del proyecto. Las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO – CET, deberán cumplir con la anterior obligación, sin perjuicio de la responsabilidad que se les llegare a asignar a otros concesionarios mineros, bajo criterios de proporcionalidad, para lo cual este Ministerio determinará lo pertinente.
Auto 0032 del 07 de enero de 2016 **(Concepto Técnico No. 6942 de 23 de diciembre de 2015)**	**ARTÍCULO PRIMERO**: Requerir a las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIOMINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET, titulares de la Operación Conjunta, el cumplimiento inmediato de la obligación impuesta en el Artículo Vigésimo Noveno de la Resolución2375 de 18 de diciembre de 2008 y la presentación de la información soporte de ejecución: 1. Las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET, deberán presentar, un informe del estado de avance y cronograma para el desarrollo del estudio Epidemiológico en la Zona Carbonífera del Cesar, que permita evaluar el impacto que puede generar el material particulado emitido por la actividad minera sobre la población sensible ubicada en la mencionada zona. El informe deberá tener en cuenta e incluirá de más, (...)

EXPEDIENTE LAM2622

Resolución No. 464 de 6 de marzo de 2009	**ARTÍCULO DÉCIMOPRIMERO.-** Se requiere a la empresa C.I PRODECO S.A. a dar cumplimiento adicionalmente a las siguientes exigencias, términos y condiciones: (...) 13. C.I. PRODECO S.A., deberá financiar y cancelar todos los gastos necesarios para la realización de un estudio epidemiológico, el cual se realizará conforme lo determinen las autoridades competentes.
Auto 0033 del 07 de enero de 2016	ARTÍCULO PRIMERO: Requerir a la empresa CI. PRODECO S.A., el cumplimiento inmediato de la obligación impuesta en el numeral 13 del Artículo Décimo primero de la Resolución No 464 de 06 de marzo de 2009 y la presentación de la información soporte de ejecución: 1. La Empresa CI. PRODECO S.A., deberá presentar, informe de estado de avance y cronograma para el desarrollo del estudio Epidemiológico en la Zona Carbonífera del Cesar, que permita evaluar el impacto que puede generar el material particulado emitido por la actividad minera sobre la población sensible ubicada en la mencionada zona. El informe deberá tener en cuenta e incluirá de más, (...)"

Expediente LAM0027

Auto No. 0031 del 7 de enero de 2016	En la resolución 0384 de 2016 hace mención al Auto 0031; sin embargo, no se encontró cargado en el SILA. Se extrae el parrado de la resolución 0384 de 2016: *"De otra parte, en cuanto a la solicitud de la organización Tierra Digna de realizar estudios que permitan identificar las causas de enfermedades registradas, por ejemplo a nivel respiratorio y pulmonar en el corredor minero,*

	la ANLA solicitó mediante Auto No. 0033 del 7 de enero de 2016 a la empresa C.I. Prodeco S.A. un "informe de estado de avance y cronograma para el desarrollo del estudio Epidemiológico en la Zona Carbonífera del Cesar, que permita evaluar el impacto que puede generar el material particulado emitido por la actividad minera sobre la población sensible ubicada en la mencionada zona". De modo similar se realizó mediante Auto No. 0031 del 7 de enero de 2016 a la empresa Drummond Ltd. y mediante Auto No. 0032 del 7 de enero de 2016 a las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET, titulares de la Operación Conjunta La Jagua. También se conoció, mediante reunión convocada el día 19 de enero de 2016 por el Ministerio de Salud y Protección Social, que este Ministerio está en la actualidad ejecutando la elaboración de lineamientos técnicos para la promoción de la salud y prevención de la enfermedad en las zonas de influencia de minas en Colombia".

Después de las consideraciones anteriores, este Órgano de Control observa que no se ha realizado el estudio epidemiológico ordenado en los diferentes actos administrativos, en consecuencia, no se ha establecido los impactos generados sobre la salud humana en las poblaciones circundantes por los proyectos mineros a gran escala.

Por otra parte, este Órgano de Control observa una posible omisión en la aplicación de la potestad sancionatoria por el incumplimiento a las órdenes impartidas a través de los mencionados actos administrativos, en concordancia con la ley 1333 de 2009 y el artículo 27 de la Ley 734 de 2002

Hallazgo Administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

Las deficiencias y debilidades en el ejercicio de sus funciones misionales y constitucionales a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, de los controles de la entidad, para hacer cumplir los actos administrativos emanados por ésta.

EFECTO

La ausencia de estudios epidemiológicos en la Zona centro del Cesar, impide dimensionar el impacto generado por los proyectos mineros a gran escala sobre la salud humana de las poblaciones vecinas a los proyectos, lo que impide establecer las medidas necesarias para la protección de la población y del medio ambiente.

El no adelantamiento de los procesos sancionatorios cuando las circunstancias lo ameriten, impide la real protección de la salud de las personas; toda vez, que han transcurrido 10 años desde que se ordenó la realización del estudio epidemiológico.

Respuesta ENTIDAD -ANLA

La ANLA realiza las siguientes precisiones respecto a la observación de las la CGR:

EXPEDIENTE LAM1203

En la respuesta afirma que el concepto técnico 1879 del 5 de mayo de 2013, acogido mediante Auto 1923 del 28 de junio de 2013, se indica el cumplimiento de la obligación, de acuerdo a lo siguiente:

"Para la realización del estudio epidemiológico Corpocesar firmó con salud departamental un contrato interadministrativo para dar inicio a la primera fase a comienzos de 2011.

Mediante radicado 4120-E1-61178 del 27 de diciembre de 2012, la Secretaría de Salud del Departamento del Cesar, remitió a la ANLA en medio magnético informe sobre las actividades preliminares realizadas por la Secretaría de Salud, a través del contrato interadministrativo 2011 02 0756 celebrado entre el Departamento del Cesar y la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objeto consiste en "Aunar esfuerzos para la implementación de políticas de prevención, control y vigilancia de enfermedades epidemiológicas por posibles asociaciones entre la contaminación del aire (pm 10 y pm 2.5) y enfermedad respiratoria en niños menores de 10 años relacionada con la explotación de carbón mineral en los municipios de la Jagua de Ibirico, Chiriguaná, Agustín Codazzi, El Paso, Becerril y Bosconia."

Asimismo, afirma que el concepto técnico 8629 del 27 de mayo de 2014, acogido mediante Auto 4940 del 5 de noviembre de 2014, respecto al cumplimiento de la obligación refiere que:

"Se desarrolló en el marco del convenio interadministrativo 201102 0756, suscrito entre la Secretaría de Salud del Departamento del Cesar y la Universidad Nacional de Colombia, un estudio cuyo objeto fué (sic) "Aunar esfuerzos para la implementación de políticas de prevención, control y vigilancia de enfermedades epidemiológicas por posibles asociaciones entre la contaminación del aire (pm 10 y pm 2.5) y enfermedad respiratoria en niños menores de 10 años relacionada con la explotación de carbón mineral en los municipios de la Jagua de Ibirico, Chiriguaná, Agustín Codazzi, El Paso, Becerril, Bosconia y la Paz"

Además, aduce que *"El inspector regional de la ANLA Wilson Pérez Ascanio, informa que el mencionado estudio fue socializado el 5 de octubre de 2012."*

Adicionalmente, describe que:

"(...) mediante Auto 32 del 7 de enero de 2016 la ANLA, a pesar de la existencia del estudio, dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO: Requerir a las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET, titulares de la Operación Conjunta, el cumplimiento inmediato de la obligación impuesta en el Artículo Vigésimo Noveno de la Resolución 2375 de 18 de diciembre de 2008 (...)". Subrayado fuera de texto.

Finalmente, informa que:

"(...) empresas Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A., Carbones el Tesoro S.A., C.I. Prodeco S.A. y Drummond Ltd. mediante radicado 2017083125-1-000 del 5 de octubre de 2017, allegaron a la ANLA el primer informe de avance del estudio epidemiológico (...)

(...) las empresas mediante radicado 2018047307-1-000 del 20 de abril de 2018, presentan un segundo informe de avance en lo referente al estudio epidemiológico, en el cual se señalan las siguientes actividades de la fase preparatoria: remisión copia de términos de referencia a Corpocesar y la Gobernación del Cesar;

realización de talleres de socialización con autoridades municipales y entidades nacionales competentes en el tema, todo debidamente soportado, finalmente se señala que para el segundo semestre de 2018 se tiene contemplado la contratación del estudio". Subrayado fuera de texto.

EXPEDIENTE LAM2622

La ANLA, hace referencia a la información anterior relacionada con el estado del estudio epidemiológico radicado 2017083125-1-000 del 5 de octubre de 2017 y radicado 2018047307-1-000 del 20 de abril de 2018.

No aporta nueva información.

Por otra parte, La ANLA afirma que:

"Se tiene que el desarrollo de un estudio epidemiológico no ha sido el único instrumento de verificación que le ha permitido a la Autoridad Nacional (ANLA) dimensionar el impacto generado en la salud humana por el proyecto carbonífero mina Calenturitas entre otros proyectos mineros a gran escala de influencia en el departamento del Cesar". Subrayado fuera de texto.

Para dar sustento a la premisa, la ANLA relaciona que *"(...) ha atendido lo relacionado con el constante monitoreo, medición y manejo del impacto de contaminación atmosférica en el área de influencia, mediante actos administrativos, además del trabajo conjunto con CORPOCESAR (...)"*

Finalmente, afirma que:

"Por lo tanto, no se puede endilgar a esta entidad la falta de actividad con incidencia disciplinaria, ya que los estudios epidemiológicos sí se han realizado, y el seguimiento al tema, por lo que no hay una vulneración de la norma disciplinaria, o una adecuación por comportamiento omisivo previsto como sancionable, siendo las últimas actuaciones las contenidas en los radicados 2017083125-1-000 del 5 de octubre de 2017 (...)" y radicado 2018047307-1-000 del 20 de abril de 2018". Subrayado fuera de texto.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Resulta oportuno, antes de realizar el análisis de la respuesta allegada por la ANLA, referirse a la Actuación especial a la explotación minera de carbón en el departamento del Cesar[1] de la CGR, la cual dio como resultado entre otros el siguiente hallazgo:

"iv. H54.D54. ESTUDIO EPIDEMIOLÓGICO REQUERIDO
(...)
A la fecha y revisada la documentación que reposa en la ANLA, este ente de control no pudo establecer la realización de un estudio epidemiológico para la zona financiado por esta empresa minera; de hecho, el único estudio sobre salud y calidad del aire que se conoce para esta zona de influencia de la minería del carbón es "Prevalencia de enfermedad respiratoria en niños menores de 10 años residentes en seis municipios mineros del Cesar, Colombia, 2012" realizado por la Universidad Nacional de Colombia.
(...)"
Para la CGR, este estudio epidemiológico no se ha realizado debido principalmente a la falta de gestión de la Autoridad Ambiental y a la falta de coordinación entre los organismos ambientales y de salud con el fin de dar los lineamientos del estudio establecido. Al no existir estos estudios epidemiológicos, en esta zona del

[1] Informe de auditoría - CGR-CASGR ACES- No. 099 marzo de 2014

país no se conoce la dimensión del impacto de la extracción de carbón en la salud y calidad de vida de la población afectada por esta actividad minera".

Ahora bien, la ANLA afirma que el auto 1923 del 28 de junio de 2013, el cual acoge el concepto técnico 1879 del 5 de mayo de 2013, se indica el cumplimiento de la obligación (realización de un estudio epidemiológico); sin embargo, al revisar del Auto en mención, se observa que el mismo no hace referencia al cumplimiento del artículo vigésimo noveno de la Resolución nro. 2375 de 2008.

Por otra parte, la ANLA informa de un estudio realizado a partir del convenio interadministrativo 201102 0756, suscrito entre la Secretaría de Salud del Departamento del Cesar y la Universidad Nacional de Colombia; no obstante, la información suministrada es incompleta, al no confirmar o especificar si el estudio cumple con los requerimientos establecidos en el artículo vigésimo noveno de la Resolución nro. 2375 de 2008 y si el mismo fue contratado por las empresas mineras. Asimismo, informa que dicho estudio fue socializado el 5 de octubre de 2012, sin anexar el acta de la socialización para evidenciar la población a la cual fue socializado el estudio.

En oposición a lo manifestado, la Autoridad emite el Auto 32 del 7 de enero de 2016, en el que requiere a las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET el cumplimiento inmediato de la obligación impuesta en el artículo vigésimo noveno de la Resolución 2375 de 18 de diciembre de 2008. Contrario a lo expresado, la ANLA al final de la respuesta afirma que *"(...) el desarrollo de un estudio epidemiológico no ha sido el único instrumento de verificación que le ha permitido a la Autoridad Nacional (ANLA) dimensionar el impacto generado en la salud humana (...)".* Como puede observarse, la ANLA se contradice en su respuesta e induce al error a este Órgano de Control.

En adelante, se muestra información producto de la revisión de los expedientes LAM1203, LAM2622 y LAM0027:

El concepto técnico nro. 6942 del 23 de diciembre de 2015 de la ANLA, realiza un seguimiento a la obligación del estudio epidemiológico en la zona minera del departamento del cesar, considerando que:

"Teniendo en cuenta que las empresas mineras CI. PRODECO S.A, DRUMMOND LTD y las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET, tienen la obligación de desarrollar un estudio epidemiológico en la zona carbonífera del Cesar u (sic) tal como se menciona en los antecedentes de este concepto técnico, autoridad ambiental garantizará su cumplimiento, a partir de los avances reportados a continuación:
(...)

de acuerdo con los objetivos del estudio, este se diseñó en tres fases, las cuales consistieron en, (i) fase 1, de Diseño Básico y plan general de estudio; (ii) Fase 2 que desarrolla un estudio piloto que permite, ajustar, validar instrumentos y establece alcance, tamaños dé muestras y costos del estudio y (iii) fase 3 que implica el desarrollo del estudio en área de estudio, Como parte del mencionado convenio se desarrollaron las fases 1 y 2, quedando pendiente la fase 3.
(...)"

Expediente LAM1203: Auto 0032 del 07 de enero de 2016 acoge el Concepto Técnico nro. 6942 de 23 de diciembre de 2015 y Requiere a las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET, deberán presentar, un informe del estado de avance y cronograma para el desarrollo del estudio Epidemiológico en la Zona Carbonífera del Cesar, que permita evaluar el impacto que puede generar el material particulado emitido por la actividad minera sobre la población sensible ubicada en la mencionada zona.

Expediente LAM2622: Auto 0033 del 07 de enero de 2016 acoge el Concepto Técnico nro. 6942 de 23 de diciembre de 2015 y Requiriere a la empresa CI. PRODECO S.A., el cumplimiento inmediato de la obligación impuesta en el numeral 13 del artículo décimo primero de la Resolución No 464 de 06 de marzo de 2009 y la presentación de la información soporte de ejecución (...).

Se aclara que el tercer expediente en con la obligación de realizar el estudio epidemiológico es el LAM3271 y no el LAM0027.

(...)
Expediente LAM3271: Auto No. 0031 del 7 de enero de 2016 coge el Concepto Técnico nro. 6942 de 23 de diciembre de 2015 y Requiriere a la empresa DRUMMOND LTD., el cumplimiento inmediato de la obligación impuesta en el numeral 5.3.7 del Artículo Cuarto de la Resolución 414 del 11 de marzo de 2008, modificada en el artículo sexto de la Resolución No 1343 de 30 de julio de 2008 (...)

Después de las consideraciones anteriores, la ANLA no desvirtúa la observación realizada y se confirma las deficiencias y debilidades de la Entidad, en la aplicación de la potestad sancionatoria por el incumplimiento a las órdenes impartidas a través de los mencionados actos administrativos; por lo tanto, se confirma el hallazgo con Presunta incidencia disciplinaria

HALLAZGO N°20 – D19. ACTUALIZACIÓN DEL MANUAL DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL DE PROYECTOS- Presunta Connotación Disciplinaria. (MADS – ANLA).

CRITERIO

Los artículos 16 y 43 del **Decreto 2041 de 2014** (Octubre 15) por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, determinan con relación a la metodología general para la presentación de estudios ambientales, incluida en el manual de evaluación de estudios ambientales de proyectos y con relación al manual de seguimiento ambiental de proyectos, lo siguiente:

Artículo 16. Del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos. (...) **Parágrafo:** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo de la ANLA, actualizará el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos dentro de los siguientes seis (6) meses contados a partir de la expedición del decreto.

Artículo 43°. Del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos. (...) **Parágrafo:** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con apoyo de la ANLA actualizará el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos un término no mayor a seis (6) meses a partir de la publicación del presente Decreto.

CONDICION

En la revisión documental y en entrevista sostenida con funcionarios de la ANLA, fue posible evidenciar que el manual de evaluación de estudios ambientales de proyectos y el manual de seguimiento ambiental de proyectos, adoptado mediante Resolución No. 1552 de 2005 y actualizado mediante la Resolución No. 1503 de 2010 y a través de la Resolución No. 188 de 2013, a la fecha no se evidencia un acto administrativo que permita evidenciar la formalización de su correspondiente actualización, conforme lo ordenado por los parágrafos de los artículos 16 y 43 del Decreto 2041 de 2014, no obstante haberse definido un plazo de seis (6) meses a partir de su publicación, tiempo que se cumplió el pasado 15 de abril de 2015.

CAUSA

Estas situaciones se presentan ante la falta de mecanismos precisos que controlen, el cumplimiento de los requerimientos legales ordenados a la entidad auditada, los cuales permiten la determinación clara de los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales para las actividades económicas objeto de licenciamiento ambiental.

EFECTO

Las situaciones evidenciadas, no permiten que se cumpla de manera adecuada con la función de definición y regulación de los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental, a través de la determinación de unos criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas que ocasionan impactos significativos al ambiente.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 197-201).

Es importante mencionar que la ANLA ha actuado en el cumplimiento de sus competencias y de acuerdo con el procedimiento establecido para la elaboración de instrumentos técnicos, normativos y/o jurídicos. A la fecha la ANLA se encuentra a la espera del pronunciamiento por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la aprobación tanto del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, como del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos, toda vez que la competencia para reglamentar la tiene única y exclusivamente dicho Ministerio.

En razón a lo anterior, la ANLA realizó las gestiones pertinentes para cumplir con lo dispuesto en el Decreto en mención en el marco de sus funciones de apoyo en la expedición de la reglamentación en materia ambiental, para lo cual desarrolló las siguientes actividades generales.

ANALISIS DE RESPUESTA

De acuerdo con la respuesta suministrada por ANLA a la observación formulada por la CGR, se tiene que para el Equipo Auditor queda claro que la obligación legal que tenía el MADS de actualizar los manuales de evaluación y seguimiento a los proyectos ambientales, con el apoyo de ANLA, requerimiento establecido en virtud de lo contenido en los artículos 16 y 43 del Decreto 2041 de 2014, en los cuales se otorgaba un plazo de seis (6) meses para su cumplimiento, contados a partir de la publicación del decreto, plazo que se cumplió el pasado 15 de abril de 2015, no obstante las gestiones adelantadas por ANLA para el cumplimiento de éstas obligaciones en apoyo al MADS, en desarrollo de las funciones establecidas en el numeral 6 del Decreto No. 3573 de 2011, las cuales fueron adelantadas según la información reportada por ANLA, desde 2014 hasta 2017, en las cuales no se registran evidencia de la formalización y materialización del cumplimiento de dichas disposiciones del Decreto No. 2041 de 2014 por parte del MADS, a través de la actualización de los manuales citados mediante la expedición de un acto administrativo.

En conclusión, los argumentos dados por la entidad ANLA no prestan suficiencia para desvirtuar la observación formulada, el equipo auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo conservando su presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°21 – D20. PLANES DE MANEJO AMBIENTAL Y PERMISOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL APROBADOS PARA DESARROLLAR CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA CON POLIGONOS SUPERPUESTOS EN EL AREA DE RESERVA FORESTAL SERRANIA DE LOS MOTILONES– LEY 2 DE 1959 - **Presunta connotación Disciplinaria (CORPOCESAR-ANLA)**

CRITERIO

El Literal E) del Artículo 1 de la Ley 2 de 16/12/1959 establece con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General" la SERRANIA DE LOS MOTILONES.

El **Decreto 2811 de 1974** por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, indica en lo que respecta a las Reservas Forestales, lo siguiente:

*"(...) **Artículo 210°** - si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.*

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva. (...)"

El **Decreto 2655 de 1988** por el cual se expide el Código de Minas, establece con relación a las reservas forestales, lo siguiente:

*"(...) **ART. 9 Señalamiento de zonas restringidas para la minería.** El Ministerio podrá señalar, de acuerdo con estudios previos, zonas en las cuales no deben adelantarse trabajos mineros de prospección, exploración o explotación por constituir reservas ecológicas, incompatibles con dichos trabajos, de acuerdo con el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, o por considerar que es necesario dedicarlas exclusivamente a la agricultura o a la ganadería, como factores de especial importancia económica.*
El señalamiento de que trata el inciso anterior no afecta los títulos expedidos con anterioridad, mientras conserven su validez.
No obstante lo aquí dispuesto, podrá el Ministerio, por vía general, autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, puedan adelantarse actividades mineras, en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción de los minerales, que no afectan los aprovechamientos económicos de la superficie o con la obligación de realizar obras y trabajos especiales de preservación o mitigación de sus efectos negativos o de los deterioros originados en dichas actividades sobre los recursos naturales renovables, el medio ambiente o el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

***ART. 10 Zonas restringidas para actividades mineras.** Podrán adelantarse actividades mineras en todo el territorio nacional, excepturadas las siguientes áreas: (...)*
e) En las zonas de reserva ecológica, agrícola o ganadera de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9º de este Código (...)"

En el caso que nos ocupa, relacionado con la sustracción de áreas de reserva forestal, es importante precisar que en los términos del artículo 13 de la Ley 685 de 2001, la industria minera se declara de utilidad pública e interés social, en consonancia con lo previsto en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, en donde se establece que 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[1].

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[2].

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*

[1] Memorando No. 20141200101161983 de 26/05/2014 de la Agencia Nacional de Minería, relacionado con el Concepto sobre el Marco Funcional para la Solicitud de Sustracciones de Reserva Forestal Ley 2 de 1959.

[2] Ibidem.

autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decrete 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. (...)"

El artículo 4 del **Decreto 877 del 10 de mayo de 1976**, por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones, con respecto al otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, lo siguiente:

*"(...) **Artículo 4**. Para otorgar un permiso único será necesaria la sustracción previa de la reserva forestal del área en donde se pretenda adelantar el aprovechamiento.(...)"*

*El numeral 18 del artículo 5° de la **Ley 99 de 1993**, le asigna como función al Ministerio de Ambiente, la siguiente:*
"(...) 18. Reservar, alinderar y sustraer[1] las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

CONDICIÓN

PLANES DE MANEJO AMBIENTAL DE PROYECTOS DE MINERIA

Contrato Minero	Empresa Minera	Acto Administrativo que aprueba el Plan de Manejo Ambiental	Expediente Plan de Manejo Ambiental	Área Total Polígono Autoridad Minera (Has)	Área dentro RFN Serranía Los Motilones (Has)
285-95 de 1998-09-23	Carbones de La Jagua S.A. Nit. 802.024.439-2	Resolución MAVDT No. 1284 de 24/12/1998, modificada por la Res. 807 de 28/09/1999, Res. 507 de 12/06/2001 y Res. 1341 de 18/11/2004	LAM1203	1869,523	1896,04
132-97 de 1997-04-24	Carbones El Tesoro S.A. Nit. 900.139.415-6	Resolución MAVDT No. 447 del 22 de abril de 2004	LAM1861	540,972	540,972
109-90 de 1991-09-25	Consorcio Minero Unido S.A. Nit. 800.103.090-8	Resolución Corpocesar No. 094 de 09/03/1994	LAM3409	424,874	424,874
DPK-141 de 2004-12-17	Carbones de La Jagua S.A. Nit. 802.024.439-2	Resolución No. 2375 de 18 de diciembre de 2008, establece Plan de Manejo Ambiental Unificado en desarrollo de la actividad de Operación Integrada de los contratos mineros 285-95 (CDJ), 132-92 (CET), 109-90 (CMU) y DKP-141 (CDJ).	LAM1203	25,931	25,931
HKT-08031 de 2008-11-11	Carbones de La Jagua S.A. Nit. 802.024.439-2	Resolución No. 2375 de 18 de diciembre de 2008, establece Plan de Manejo Ambiental Unificado en desarrollo de la actividad de Operación Integrada de los contratos mineros 285-95 (CDJ), 132-92 (CET),	LAM1203	3,0982	3,0982

[1] *Texto subrayado declarado CONDICIONALMENTE INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649 de 1997.*

Contrato Minero	Empresa Minera	Acto Administrativo que aprueba el Plan de Manejo Ambiental	Expediente Plan de Manejo Ambiental	Área Total Polígono Autoridad Minera (Has)	Área dentro RFN Serrania Los Motilones (Has)
		109-90 (CMU) y DKP-141 (CDJ).			
056-90 (Mina Cerro Largo)	Drummond Ltd. (Carbones del Sororia)	Resolucion Corpocesar No. 324 de 01 de septiembre de 1995,	LAM3830	213	213
031-92 (Mina La Divisa)	Norcarbon S.A.	Resolución Corpocesar No. 062(602) de Diciembre 13 de 1994 aprobó el Plan de Manejo Ambiental presentado por la empresa Carbones del Norte Ltda. (Hoy Norcarbon S.A.)	LAM3831	488	488 (0,4 m2)

Fuente: Preparado por Equipo Auditor CGR, con información suministrada por ANLA y MADS y Consulta SILA. Abril 2018.

Estos contratos de concesión minera presentan polígonos que se encuentran localizados dentro del polígono correspondiente al AREA DE RESERVA FORESTAL SERRANIA DE LOS MOTILONES, establecida de acuerdo con el Literal E del Artículo 1 de la Ley 2 de 16/12/1959, lo cual contraviene la restricción expresa establecida en el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, artículos 9 y 10 del Decreto 2655 de 1988, en consonancia con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y lo convenido en el parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, las cuales señalan que en las áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959 no se podrán desarrollar actividades mineras, solo hasta que se haya realizado la correspondiente sustracción de dichas áreas, lo anterior refleja que se iniciaron y realizaron actividades de minería (explotación, construcción y montaje, exploración), con aprobación de instrumentos de manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales, al igual de modificaciones a éstos instrumentos, sin que no se hayan obtenido de manera previa la aprobación de la sustracción del área de la reserva forestal de la serranía de Los Motilones, siendo aprobada la sustracción de las áreas de la RFN Los Motilones, conforme lo establecido en la Resolución No. 208, 209 y 2010 de 09 de febrero de 2007, por la cual el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, sustrajo una superficie de 1196,9 hectáreas, a la Reserva Forestal Nacional Los Motilones, declarada por la Ley 2ª de 1959, para continuar con la explotación minera de carbón, de acuerdo con la solicitud realizada por las empresas CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. - CARBONES DE LA JAGUA S.A. – CARBONES EL TESORO S.A., conforme a la información contenida en la Tabla anterior.

Con relación a lo anterior, es preciso citar la posición de la Agencia Nacional de Minería que sobre el tema señala:

"(...) 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 parágrafo 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. [1]

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). (...)"[2]

PERMISOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL

EXPEDIENTE MAVDT (CORPOCESAR)	AUTORIDAD AMBIENTAL	ACTO ADMINISTRATIVO QUE APRUEBA APROVECHAMIENTO FORESTAL	CONCEPTO	VOLUMEN APROVECHADO (M3)	ESTADO ACTUAL
AFC0057 (SGA-021-04)	Corpocesar	Resolución No 013 del 18 de enero de 2006, modificada por Res. 0116 del 1 de noviembre de 2006.	Aprovechamiento Forestal Único en un área de 5,56 has y permiso para construir un canal interceptor, destinado a desviar las aguas del Caño Ojinegro de la zona del pit en la Mina El Tesoro, conectándolo con el Caño Canime o el río	48,985	Mediante Auto No. 3112 de 13 agosto de 2010 se declara cumplimiento de obligaciones y se realizan requerimientos relativos al aprovechamiento forestal y construcción de un interceptor de aguas autorizado por Corpocesar.

[1] Memorando No. 20141200101983 de 26/05/2014 de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería, concepto relacionado con el Marco Funcional para solicitud de Sustracciones de Reserva Forestal Ley 2 de 1959. Pags. 2-3.

[2] Memorando No. 20141200101983 de 26/05/2014 de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería, concepto relacionado con el Marco Funcional para solicitud de Sustracciones de Reserva Forestal Ley 2 de 1959. Pag. 3

EXPEDIENTE MAVDT (CORPOCESAR)	AUTORIDAD AMBIENTAL	ACTO ADMINISTRATIVO QUE APRUEBA APROVECHAMIENTO FORESTAL	CONCEPTO	VOLUMEN APROVECHADO (M3)	ESTADO ACTUAL
			Tucuy		
	MAVDT	Resolución MAVDT No. 1371 de noviembre 14 de 2014, modifica Resolución 0116 de 01 de noviembre de 2006	Modificar el numeral 4 del artículo 2 de la Resolución 0116 de 01 de noviembre de 2006, en el sentido de autorizar como alternativa de compensación de un área forestal protectora de 30 m a lado y lado del canal interceptor, para que parte de la reforestación se desarrolle en la cuenca del río Tucuy Predio Villalge conforme lo señalado en la Propuesta de reforestación del predio Villalge.	N/A	**EN SEGUIMIENTO** en cumplimiento de lo ordenado por la Resolución MAVDT No. 1371 de noviembre 14 de 2014, la cual modifica la Resolución 0116 de 01 de noviembre de 2006.
AFC0056 (SGA-024-04)	Corpocesar	Resolución No 652 del 23 de abril de 2008	Aprovechamiento Forestal Único en un área de 6,01 has predio Los Deseos.	207,5245	**SANCIONATORIO – Auto No. 2636 de 10 agosto de 2011** ordena apertura de investigación. **Auto No. 2697 de 24 junio de 2016** formula cargos a la sociedad CARBONES DE LA JAGUA S.A., conformada por CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO – CMU y CARBONES EL TESORO- CET. Archivado expediente mediante Auto No. 3110 de 04 agosto de 2015.
AFC0062 (SGA-005-07)	MAVDT	Resolución No. 743 del 21 de abril de 2009	Aprovechamiento Forestal Único en un área de 82,58 hectáreas para la conformación del botadero Santa Fe y la construcción de la vía de acceso dentro del proyecto minero.	3.560,1659	**SANCIONATORIO - Auto No. 4402 de 29 septiembre de 2017** se formula cargo único en contra de la empresa Carbones de La Jagua S.A.– CDJ - Acoge el Concepto Técnico No. 10133 de 2014.
		Resolución No. 2540 del 17 de diciembre de 2009 por la cual se modifica la Resolución No. 743 del 21 de abril de 2009	Incluir dentro de la autorización de Aprovechamiento Forestal Único, el área correspondiente a la nueva vía de acceso al botadero Santa Fe (6,99 hectáreas) y las 72,78 hectáreas que se encontraban dentro de la Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, para un total de 156,99 hectáreas	3770,6018 m3, representados en 2496,9817 m3 de maderables y 1273,6201 m3 de no maderables (palmas)	
AFC0114	MAVDT	Resolución No. 0068 del 16 de enero de	Aprovechamiento Forestal Único en un área de	259,2868	**SANCIONATORIO – Auto No. 267035 de 10 agosto de 2011**

EXPEDIENTE MAVDT (CORPOCESAR)	AUTORIDAD AMBIENTAL	ACTO ADMINISTRATIVO QUE APRUEBA APROVECHAMIENTO FORESTAL	CONCEPTO	VOLUMEN APROVECHADO (M3)	ESTADO ACTUAL
		2009	42,63 hectáreas, para el avance del boladero Oriental de la mina, ubicado en la cuenca del caño Pedraza		ordena apertura de investigación en contra de la CARBONES EL TESORO S.A., por presunto incumplimiento a la medida de compensación impuesta en el Artículo Séptimo de la Resolución No. 0068 del 16 de enero de 2009, y por la afectación ambiental consecuente. **Auto No. 2670 de 22 junio de 2016** formula cargo único a la empresa Carbones El Tesoro S.A. por no haber presentado para su evaluación y aprobación el Programa de Compensación concertado con CORPOCESAR, ni haber ejecutado la medida de compensación de "reforestación protectora con especies nativas para un total de 107 hectáreas en los sitios que sean acordados con CORPOCESAR.

Fuente: Consulta Sistema de Información de Licencias Ambientales - SILA, Expedientes AFC0056, AFC0057, AFC0062, AFC0114 y LAM1203. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Bogotá D.C. Abril de 2018.

Una vez realizado el análisis y revisión documental de los expedientes correspondientes a los permisos de aprovechamiento forestal en beneficio del Proyecto Explotación Integrada del Flanco Occidental del Sinclinal Carbonífero de la Jagua de Ibirico – Expediente LAM1203, fue posible evidenciar las siguientes situaciones, así:

La Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, como autoridad ambiental regional con jurisdicción en el departamento del Cesar, para beneficio del proyecto minero mencionado, dio inicio al trámite de tres (3) permisos de Aprovechamiento Forestal: SGA-021-04, SGA-024-04 y SGA-005-07, los cuales en virtud de lo decidido en la Resolución MAVDT No 295 de 2007, estos expedientes fueron identificados en el Ministerio de Ambiente, con los números de expediente AFC0057, AFC0056 y AFC0062, respectivamente.

Así las cosas, se evidencia que Corpocesar, otorgó el permiso de aprovechamiento forestal del expediente SGA-021-04 (AFC0057 MAVDT) mediante la expedición del Acto Administrativo - Resolución No 013 del 18 de enero de 2006, modificada posteriormente por Resolución No 0116 del 1 de noviembre de 2006, en donde autoriza efectuar el Aprovechamiento Forestal Único en un área de 5,56 has y otorga permiso para la construcción de un canal interceptor, destinado a desviar las aguas del Caño Ojinegro de la zona del PIT en la Mina El Tesoro, conectándolo con el Caño Canime o el río Tucuy.

Sin embargo, se registra que la Corporación, actuó indebidamente inobservando las restricciones y requerimientos expresamente establecidos en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, en donde se establece de manera clara e inequívoca que cuando por motivos de utilidad pública e interés social, tal como sucede con los proyectos mineros, 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, sumado a esto el Decreto 877 de 1976, de igual forma prevé que en el caso que se pretenda efectuar un aprovechamiento forestal único en áreas de reserva forestal, se debe solicitar ante la autoridad competente la correspondiente sustracción del área a intervenir, tal y como lo dispone el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y en el parágrafo 1 del artículo 12 del Decreto 1791 de 1996.

Así las cosas, se evidenció que el Ministerio de Ambiente, mediante Resolución No. 208 de febrero 9 de 2007, ordenó la sustracción de un área de la Reserva Forestal Nacional Serranía de Los Motilones creada mediante Ley 2 de 1959, correspondiente a las áreas de los contratos de concesión minera Nos: **109-90** CMU S.A. (289,1 has), **132-97** CARBOANDES S.A. (486,7 has) y **285-95** CDJ S.A. (421,1 has) para un total de 1.196, 9 hectáreas.

Posteriormente, el Ministerio de Ambiente mediante Resolución No. 2289 de 26 de noviembre de 2009, decide en virtud de la solicitud realizada mediante radicado No. 4120-E1-117036 de 5 de octubre de 2009 por el Proyecto Mina la Jagua Operación Conjunta, modificar el contenido de la Resolución No. 208 de 2007, en el sentido de incluir las áreas del contrato de concesión minera No. HKT-08031del 16/10/2008, mediante memorando interno No. 2100-4-118255 de 22 de octubre de 2009, la Dirección de Ecosistemas traslada a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales el radicado No. 4120-E1-118255 del 07/10/2009, en el cual el Proyecto Operación Conjunta Mina la Jagua, solicita al Ministerio corregir el error material presentado en la Resolución No. 208 de 09/02/2007, en el sentido de sustraer de la Reserva Forestal Nacional Serranía Los Motilones la totalidad de las áreas de los contratos mineros Nos. 285-95, DKP-141, 109-90 y 132-97, las cuales se superponen con el área de la Reserva Forestal Nacional Serranía de Los Motilones.

Hallazgo administrativo con presunta connotación Disciplinaria

CAUSA

Las razones que motivaron el surgimiento de los hechos mencionados, tienen origen en la falta de procedimientos de control apropiados, que permitan y garanticen el cumplimiento y observancia de las disposiciones legales aplicables al momento de evaluar las solicitudes y tramites de licencia ambiental por parte de los usuarios del ambiente y de los recursos naturales, en especial la realización de un análisis previo de los polígonos de los contratos de concesión y títulos mineros y su verificación para prevenir que haya superposición con los polígonos con áreas de reserva forestal u otra categoría de área especial de

conservación que posea restricciones de uso, para el caso de desarrollo de proyectos de minería.

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 deterioro de hábitat de fauna y flora, sumado a la pérdida de biodiversidad, pérdida de coberturas boscosas, deterioro de la oferta de servicios ambientales asociados a éstas áreas forestales y favorecimiento de la generación de pasivos ambientales por el desarrollo de actividades mineras.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD – CORPOCESAR

La Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR mediante comunicación con No. de Radicación: DG-1185 de 17 de mayo de 2018, con radicado SIGEDOC CGR 2018ER0053886 de 25/05/2018 da respuesta a ésta observación (página 1-4).

En ésta observación la CGR cuestiona la expedición de diversos actos administrativos por parte del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Cesar "CORPOCESAR", señalando que se expidieron Planes de Manejo Ambiental con polígonos superpuestos en el área de reserva forestal de ley segunda y que las razones motivadoras de estos hechos "tiene origen en la falta de procedimientos de control apropiados, que permitan y garanticen el cumplimiento y observancia de las disposiciones legales aplicables al momento de evaluar las solicitudes y trámites de licencia ambiental por parte de los usuarios del ambiente y de los recursos naturales, en especial la realización por parte de un análisis previo de los polígonos de los contratos de concesión y títulos mineros y su verificación para prevenir que haya superposición con los polígonos con áreas de reserva forestal u otra categoría de área especial de conservación que posea restricciones de uso, para el caso de desarrollo de proyectos de minería.

Para el caso específico de Corpocesar en esta observación se hace manifestación expresa de las Resoluciones Nos 094 del 9 de marzo de 1994, 324 del 1 de septiembre de 1995 y 602 del 13 de diciembre de 1994 por medio de las cuales se establece el plan de manejo ambiental para las empresas CONSORCIO MINERO UNICO S.A., CARBONES SORORIA LTDA y CARBONES DEL NORTE LTDA respectivamente.

Con el respeto que merece la comisión auditora, la Corporación se aparta totalmente de lo manifestado en la observación en citas, toda vez que de manera contraria a lo que allí se expone, lo que Corpocesar efectuó fue garantizar plenamente el cumplimiento y observancia de las disposiciones legales aplicables al momento de evaluar las solicitudes. Para el efecto se hace necesario ubicarnos temporalmente en el momento de expedición de los citados actos administrativos y recordar la existencia de un instrumento de control ambiental que no fue tenido en cuenta por la comisión auditora, que se encontraba vigente y aplicable para la época de los hechos. Para el efecto, vamos a tomar unos apartes de los considerandos de la resolución No. 602 del 13 de diciembre de 1994, en la cual de manera expresa se indica que a la luz del proveído fechado el 12 de junio de 1991, emanado de la Dirección General de Minas – División de

Seguridad e Higiene Minera – Sección Protección del Medio Ambiente, (anexo a la presente) se aprobó como declaratoria de efecto ambiental el estudio presentado por CARBOCOL, para las explotaciones carboníferas que se adelantaban en el área del aporte No. 871 localizado en el municipio de La Jagua de Ibirico departamento del Cesar. El referido instrumento de control señaló además de manera expresa, que como consecuencia de la aprobación de la declaratoria de efecto ambiental, se concedía "viabilidad ambiental para la continuidad de los trabajos de explotación carbonífera" en el área de aporte No. 871. De igual manera se decidió en el citado instrumento de control (vigente para la época de los hechos), que se imponía la obligación de presentar el correspondiente plan de manejo ambiental. Ahora bien, con fundamento en que el Ministerio de Minas expidió el citado acto administrativo?. El propio texto del documento señala, que la Dirección General de Minas – División de Seguridad e Higiene Minera –Sección Protección del Medio Ambiente del Ministerio de Minas y Energía actuaba con fundamento en lo establecido en la Ley 1 de 1984, el decreto 2655 de 1988 y las funciones delegadas por medio de la resolución No. 5012 del 12 de diciembre de 1990. Recordemos que para la época de los hechos (1991) cuando la Dirección General de Minas – División General de Seguridad e Higiene Minera – Sección Protección del Medio Ambiente del Ministerio de Minas y Energía concedió "viabilidad ambiental para la continuidad de los trabajos de explotación carbonífera" en la zona de la Jagua de Ibirico departamento del cesar, no existía el Ministerio del Medio Ambiente y que por expresa disposición del artículo 248 del decreto 2655 de 1988, el Ministerio de Minas y Energía era el organismo competente en ese momento, concedió "viabilidad ambiental para la continuidad de los trabajos de explotación carbonífera en la Jagua de Ibirico" y al no estar suspendido, derogado o anulado el referido acto administrativo, los particulares y las autoridades debían acatar sus prescripciones. Precisamente una de las prescripciones u obligaciones establecidas en la aprobación de la declaratoria de efecto ambiental presentada por CARBOCOL, para las explotaciones carboníferas que se adelantaban en el municipio de La Jagua de Ibirico departamento del Cesar y en la "viabilidad ambiental para la continuidad de los trabajos de explotación carbonífera", era la de presentar los correspondientes planes de manejo ambiental. Por esta razón y toda vez que ya existía la obligación de presentar los PMA, fue que Corpocesar procedió a evaluarlos y a establecerlos. Es decir, los PMA evaluados y establecidos o aprobados posteriormente por la Corporación, fueron una consecuencia, de lo que el Ministerio de Minas y Energía como autoridad con competencia ambiental en 1991, había aprobado a través de la llamada "viabilidad ambiental para la continuidad de los trabajos de explotación carbonífera", en el Municipio de La Jagua de Ibirico. Vale expresar además que, posteriormente el Congreso de la Republica expidió la ley 99 de 1993 y el Gobierno Nacional expide la reglamentación de licencias ambientales contenida en el decreto 1753 de 1994. Esta nueva norma también refuerza la posición de Corpocesar, ya que en su artículo 38 de manera categórica y expresa, señaló lo siguiente: "ARTICULO 38 REGIMEN DE TRANSICIÓN. Los proyectos, obras o actividades, que conforme a las normas vigentes antes de la expedición del presente Decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de carácter ambientales que se requerían, podrán continuar, pero la autoridad ambiental competente podrá exigirles, mediante providencia motivada, la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental". (Subrayas fuera de texto).

De lo anterior se colige sin mayores elucubraciones jurídicas, que las explotaciones carboníferas de la Jagua de Ibirico, que obtuvieron por parte del Ministerio de Minas y Energía antes de la expedición del decreto 1753 de 1994, la aprobación de lo que en su momento se denominó "declaratoria de efecto ambiental" y la "viabilidad ambiental para la continuidad de los trabajos de explotación carbonífera", podían continuar sus actividades por expreso mandato del artículo 38 del decreto en citas. Sin embargo, la Corporación no se quedó allí, no se limitó a aceptar que podían por mandato legal, continuar sus actividades, sino que procedió hacer cumplir una de las

obligaciones impuestas en 1991 por el Ministerio de Minas en su rol ambiental y además acató lo que señaló la nueva norma del decreto 1753, estableciendo o aprobando los planes de manejo ambiental. En conclusión, se tiene que la Corporación lo que hizo fue cumplir las disposiciones de un acto administrativo que se encontraba vigente, que no había sido suspendido o anulado y que por ello resultaba de obligatorio cumplimiento, además de cumplir y acatar lo que señaló el artículo 38 del decreto ya mencionado, cuando indicó que esos proyectos que habían obtenido "autorizaciones de carácter ambientales que se requerían, podrán continuar". Cabe indicar finalmente, que establecidos o aprobados esos planes de manejo ambiental en el marco de las disposiciones normativas ya citadas, tanto el Ministerio como la Corporación ejercieron las correspondientes labores de seguimiento ambiental y producto de ello, se expide la resolución No. 208 de 2007 por medio de la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial efectúa una sustracción del área de reserva forestal. Así se señala de manera expresa en la primera página del acto administrativo en mención. Por los argumentos expuestos respetuosamente se considera que no existen razones validad para mantener la observación, ya que los hechos debieron analizarse a la luz de las disposiciones citadas, las cuales Corpocesar acató y cumplió plenamente.

ANALISIS DE RESPUESTA

Para el Equipo Auditor resulta claro que el Ministerio de Minas no observó las condiciones señaladas en el artículo 9 y 10 del Decreto 2655 de 1988, al expedir el Contrato de Aporte No. 871 – Carbón, la cual fundamentó la suscripción de los Contratos de Concesión No. 285-95, 132-97 y 109-90, igualmente, desconoció lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto Ley 2811- de 1974, al suscribir contratos de concesión con polígonos superpuestos en la Zona de Reserva Forestal Nacional Serranía de Los Motilones creada según lo dispuesto en el artículo primero de la Ley 2ª de 1959. Lo anterior por cuanto la sustracción de las áreas de la Reserva Forestal Los Motilones, superpuestas con los polígonos de los títulos mineros: 285-95, 132-97 y 109-90, solo fue realizada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la expedición de la Resolución No. 208 de 9 de febrero de 2007, es decir cuando ya se habían iniciado y realizado actividades de minería (explotación, construcción y montaje, exploración) en los títulos mineros mencionados.

Así las cosas, no resulta de recibo lo argumentado por CORPOCESAR, en el sentido de que a pesar de que la autoridad minera hubiera autorizado y otorgado contrato de aporte No. 871 – Carbón y suscrito los contratos de concesión minera 285-95, 132-97 y 109-90, hecho que resulta reprochable, esto no viabiliza ni le da luz verde a CORPOCESAR como autoridad ambiental regional, para desconocer igualmente, lo establecido como condiciones, requerimientos y restricciones para el desarrollo de actividad minera dentro de los polígonos de los contratos de concesión minera mencionados, e inobservar lo dispuesto en la Ley 2 de 1959, Decreto 2655 de 1988 y Decreto Ley 2811 de 1974, por cuanto debió ejercer sus facultades en cumplimiento de sus funciones de autoridad ambiental regional de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, dado que es deber de la corporación el cumplimiento de las normas legales aplicables, en el ejercicio de sus competencias legales.

En conclusión, los argumentos expuestos por CORPOCESAR no contienen los elementos sustanciales que conduzcan a desvirtuar la observación formulada, el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo conservando su presunta incidencia Disciplinaria.

HALLAZGO N°22 –D 21. REPORTE DE INFORMACIÓN PLANTACIONES FORESTALES PROTECTORAS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN FORESTAL -SNIF – FUENTE COMPENSACIONES AMBIENTALES POR LICENCIA AMBIENTAL Y PERMISOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL –ANLA-Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIO

El artículo 9 del Decreto 1200 de 2004 dispone que el Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), está compuesto por el Sistema de Información Ambiental para el seguimiento a la calidad y estado de los recursos naturales y el ambiente, SIA, y el Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental (SIPGA) y establece además que el diseño del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), será liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su implementación será coordinada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (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, entre esos se encuentra el Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF.

En los literales a), c) y e) del artículo 2 de la Resolución No. 1484 de 2013 por la cual se conforma el Comité Directivo del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC) y se dictan otras disposiciones, se integran a dicho comité al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de ente rector y orientador, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, respectivamente.

CONDICION

Se estableció en la revisión documental y en la consulta al Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF, que no se registran evidencias que permitan comprobar que Corpocesar, ANLA y MADS realicen el reporte de información en el Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF, en lo correspondiente al Registro de Plantaciones Forestales, producto de las áreas forestales establecidas por la implementación de medidas de compensación forestal, en cumplimiento de las obligaciones derivadas en cumplimiento de los Planes de Manejo Ambiental, Aprovechamientos Forestales y por la sustracción de áreas de reserva forestal Ley 2 de 1959, de los proyectos de minería de carbón en la Zona

Centro del Departamento del Cesar, jurisdicción de la autoridad ambiental regional - Corpocesar.

Al respecto, se refleja que tanto en los instrumentos ambientales, aprovechamientos forestales y en la sustracción de áreas de reserva forestal para el desarrollo de Proyectos de Minería de Carbón, se establece a los beneficiarios de las autorizaciones y permisos ambientales, la obligatoriedad de establecimiento de áreas forestales en áreas de importancia ecológica concertadas con la autoridad ambiental regional, esto como medida de compensación ambiental, sin embargo en los expedientes seleccionados en el marco de la presente auditoria, una vez consultado el SNIF no se registran evidencias del reporte de datos de áreas de plantaciones forestales por compensación, aprovechamiento forestal o por compensación por sustracción de áreas de reserva forestal, sobre estos casos al SNIF.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

Lo anterior sucede por falta de mecanismos de control y de seguimiento a la información producida, y que deben reportar en los sistemas de orden nacional, además del desconocimiento de las obligaciones de las autoridades ambientales competentes como organizaciones participantes en el Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC, especialmente al Sistema Nacional de Información Forestal – SIAC.

EFECTO

Subestimación, incertidumbre y baja confiabilidad en los datos que se reportan por parte de las autoridades ambientales, en cuanto al Registro de Plantaciones Forestales por concepto de compensaciones por licencia ambiental (planes de manejo ambiental), por compensaciones por aprovechamiento forestal y por compensaciones por sustracción de áreas de reservas forestales nacionales, esto para los proyectos de minería de carbón en la zona centro del Cesar, jurisdicción de Corpocesar.

Lo anterior dada la importancia del Sistema Nacional de Información Forestal- SNIF al constituirse en una herramienta informática, que propende por la captura, análisis, procesamiento y difusión de la información sobre los ecosistemas boscosos del país, por cuanto se constituyen en 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 el incremento de las verdaderas áreas de cobertura boscosa del país, especialmente las establecidas por temas de compensación.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 201-203).

Sobre el reporte de información de plantaciones forestales protectoras al Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), La ANLA menciona de forma cronológica desde octubre de 2015, las gestiones adelantadas ante el IDEAM para la estructuración de información a reportar en el SNIF.

Finaliza su análisis indicando que una vez sean completamente definidos los mecanismos y lineamientos en los cuales actualmente se trabaja con el IDEAM, se procederá a la realización del cargue de la información correspondiente por parte de La Autoridad y se hará la correspondiente remisión de la misma a la Contraloría General de la República.

RESPUESTA ENTIDAD – CORPOCESAR

La Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR mediante comunicación con No. de Radicación: DG-1185 de 17 de mayo de 2018, con radicado SIGEDOC CGR 2018ER0053886 de 25/05/2018 da respuesta a ésta observación (página 4).

Sobre ésta observación, el Subdirector General del Area de Gestión Ambiental de Corpocesar considera que en el tema de estas compensaciones, la función de Corpocesar consiste en concertar con las empresas mineras, el cómo, cuándo y donde se adelantarán las actividades de compensación forestal. Por lo tanto, no es del resorte de competencia de Corpocesar subir al SNIF, la información resultante de éstas acciones, toda vez que la evaluación y el seguimiento corresponde a la autoridad ambiental competente que aprueba finalmente el proyecto de compensación. Bajo esa óptica se considera que no existen razones válidas para mantener la observación.

ANALISIS DE RESPUESTA

De acuerdo con la información reportada por la ANLA como respuesta a la observación formulada por la CGR, se tienen que no resultan excusables los argumentos expuestos por el ente auditado, en razón que se ha conocido que algunas autoridades ambientales, tal como la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena "CORMACARENA ", ha venido realizando los correspondientes reportes de información de plantaciones forestales protectoras por compensación por licenciamiento ambiental y por aprovechamiento forestal al SNIF desde la vigencia 2012, y no se entiende como la ANLA, una entidad que funciona de manera articulada con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y cumple un papel importante dentro del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, no haya podido adelantar hasta el momento los reportes señalados al sistema.

Para la CGR, resultan excusables los argumentos expuestos por CORPOCESAR, en el sentido que las competencias para conocer de los expedientes de Licencias Ambientales de los Proyectos Mineros de la Zona Minera del Centro del Cesar, se encuentra desde

marzo de 2007, en cabeza del Ministerio de Ambiente, en virtud de lo dispuesto por dicho ministerio mediante Resolución No. 295 de 2007, de esta manera se tiene que dicha obligación recae por esto al Ministerio de Ambiente, por esta razón se considera retirar la observación dirigida a CORPOCESAR. Lo anterior, por cuanto en la revisión de información y consulta del SNIF, no se detectó información de reporte de plantaciones forestales protectoras correspondiente al MADS ni a la ANLA.

En conclusión, los argumentos expuestos por CORPOCESAR contienen los elementos de fondo que conducen a desvirtuar la observación formulada, sin embargo para ANLA sigue en pie la observación, por lo tanto para la CGR esta observación se valida como Hallazgo Administrativo conservando su presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°23 -D22–P6. COMPETENCIAS DE ANLA PARA EXPEDIR REGLAMENTACIONES EN MATERIA AMBIENTAL- Presunta connotación disciplinaria y penal.

CRITERIOS

El Decreto No. 2820 de 2010, regula el procedimiento para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales; y en el parágrafo 1 de su artículo 29 se señala que:

"Para aquellas obras que respondan a modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada y que no impliquen impactos Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite para el procedimiento de Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de modificación de la misma anexando la información de soporte, quien deberá pronunciarse en un término máximo de veinte (20) días hábiles".

En desarrollo de lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 29 del Decreto No. 2820 de 2010, y con fundamento en las funciones asignadas especialmente en el numeral 6 del artículo 3 del Decreto Ley 3573 de 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, expidió la Resolución No. 0189 de 04/03/2014 por la cual se instruye a las Subdirecciones Técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las Licencias Ambientales o Planes de Manejo Ambiental establecidos para el Sector de Minería y se fijan otras directrices.

El artículo 209 de la Constitución Política determina que: *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"*;

A su vez el artículo 8 de la Ley 489 de 1998, señala que: *"La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones"*;

Resolución 0189 del 04 de marzo de 2014 del ANLA: Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la autoridad nacional de licencias ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para el sector de minería y se fijan otras directrices.

Decreto 3573 de 2011: "Artículo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA cumplirá, las siguientes funciones: (...) 6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental. (...)"

Por otro lado, la Sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Radicación 11000-03-24-000-2014-00515-00 de Abril 21 de 2016, decide declarar la nulidad de la Resolución No. 0755 de 31 de julio de 2013 *"Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico y se fijan otras directrices"*, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

CONDICIÓN

Realizado el análisis documental de los expedientes de los Proyectos de Minería de Carbón de la Zona Minera del Centro del Cesar, se evidencia que la ANLA, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 29 del Decreto 2820 de 2010 y sustentado en las funciones conferidas por el artículo 3 del Decreto Ley 3573 de 2011, procede a la expedición de la Resolución No. 0189 de 04/03/2014 por la cual se instruye a las Subdirecciones Técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las Licencias Ambientales o Planes de Manejo Ambiental establecidos para el Sector de Minería y se fijan otras directrices, no obstante en el numeral 6) del artículo 3 y Numeral 6 del artículo 10 del Decreto Ley 3573 de 2011, se asigna a la ANLA y al Despacho del Director General, respectivamente, la función de: *"Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental"*, evidenciándose de esta manera que con la expedición de la Resolución No. 0189 de 2014, la dirección general de esta entidad, incurrió en una presunta extralimitación o desbordamiento en el ejercicio de las funciones públicas asignadas en las citadas normas, por cuanto de acuerdo con sus funciones, al ANLA le está permitido apoyar al Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible, en la formulación de reglamentaciones en materia ambiental, más no la expedición directa y autónoma de actos administrativos reglamentarios en la materia en comento, dado que es al Ministerio al que le compete dictar las normas ambientales a las que deben someterse las actividades mineras e industriales, tal y como lo son la de extracción y explotación de minerales y otros concesibles.

Lo anteriormente expuesto, se encuentra en consonancia con lo contenido en la Sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Radicación 11000-03-24-000-2014-00515-00 de Abril 21 de 2016, en la cual este alto tribunal decide declarar la nulidad de la Resolución No. 0755 de 31 de julio de 2013 *"Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico y se fijan otras directrices"*, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

Como fundamentos para declarar la nulidad del acto administrativo acusado, el alto tribunal en materia administrativa argumenta que: la dirección general de la ANLA incurrió en desbordamiento y extralimitación de las funciones públicas asignadas mediante

numeral 6 del artículo 3 y numeral 6 del artículo 10 del Decreto Ley 3573 de 2011, por cuanto solo estaba autorizada para apoyar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la elaboración de reglamentaciones en materia ambiental, y al expedir la Resolución No. 0755 de 2013, invadió las funciones y competencias asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 99 de 1993, es función del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible): *"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"* y *"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"*, de esta forma se tiene que es al Ministerio al que le compete dictar las normas ambientales a las que deben someterse las actividades mineras e industriales, tal y como lo son la de extracción y explotación de hidrocarburos y la de producción de energía.

También manifiesta este tribunal que no es competencia de la ANLA, la expedición de regulaciones ambientales, aclarando que en esta materia, la competencia expresa y precisa de esta entidad administrativa se encuentra restringida, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 3º del Decreto Ley 3573 de 2011, a *"apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental"*, recalca además que no corresponde a la ANLA expedir directa y autónomamente reglamentaciones en materia ambiental, sino prestar su concurso y colaboración en esa función a la autoridad pública competente legalmente para emitir esas decisiones administrativas, lo que cumplirá presentando a ésta para su consideración estudios, documentos, informes, y/o proyectos sobre las materias objeto de regulación, señala también que resulta claro que no es una atribución del Director General de la ANLA la expedición de reglamentaciones en asuntos ambientales, pues no es una competencia que le haya sido asignada expresamente por la Ley.

Al analizar la resolución acusada en este sentencia, se advierte ciertamente que su contenido normativo guarda una estrecha similitud sustancial en gran parte de su contenido con la Resolución No. 0189 de 04/03/2014 expedida por ANLA por la cual se instruye a las Subdirecciones Técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las Licencias Ambientales o Planes de Manejo Ambiental establecidos para el Sector de Minería y se fijan otras directrices, razón por la cual la Resolución No. 0189 de 2014, podría eventualmente correr la misma suerte que la Resolución No. 0755 de 2013, por tener ambas el mismo sustento legal y jurídico que respalda su expedición.

Al respecto, no se han encontrado evidencias que permitan afirmar que la Resolución No. 0189 de 2014 haya sido derogada o que haya quedado sin efectos por decisión de la ANLA, no obstante se conoció que el pasado 12 de febrero de 2018, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, aperturó consulta pública sobre cambios menores en

proyectos mineros[1], con lo cual la ANLA pone a disposición de los interesados en hacer comentarios[2], el formulario[3], la memoria técnica[4] y el proyecto de resolución[5] por la cual "se señalan los casos en los que no se requerirá adelantar trámite de modificación de la licencia ambiental o su equivalente, para aquellas obras o actividades consideradas cambios menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos del sector minero, sin embargo, aún no se conoce la disposición normativa que reglamenta los cambios menores para los proyectos del sector minero, expedida y aprobada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - ANLA.

Al respecto, se detectó en la revisión de la documentación que reposa en el Expediente LAM2622, la existencia del radicado número 4120-E2-17135 por medio del cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales comunica a C.I. PRODECO S.A. la siguiente consideración:

"La única excepción a lo antes expuesto, se encuentra previsto en la Resolución 0189 del 4 de marzo de 2014, sobre actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o Planes de Manejo Ambiental para el sector minería, la cual señala de manera taxativa las actividades que no requieren pronunciamiento previo de la autoridad ambiental, dentro de las cuales no se encuentran las actividades de perforación exploratoria."

Por medio de este radicado la autoridad le está dando un beneficio a terceros, por mediante resolución 0189 de 2014, para realizar cambios menores sin necesidad de un pronunciamiento por la autoridad, es decir que no se realizaría un análisis de posibles impactos adicionales si las actividades se encuentran amparadas en esta resolución y la empresa no debe radicar una comunicación previa modificación a la autoridad.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria. y penal

CAUSA

Se configuran situaciones que podrían considerarse una extralimitación de las funciones establecidas para la Autoridad Ambiental, así como de la legislación ambiental relacionada con la modificación de las licencias ambientales, especialmente del numeral 6 del Artículo 3 del Decreto 3573 de 2011: *6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.* Si bien su función es apoyar a elaborar reglamentación, no lo es el de expedir normatividad en materia ambiental, más aun cuando se trata de modificaciones en las actividades de los proyectos, en donde se debe hacer un análisis riguroso de los impactos generados para determinar si son adicionales o no a los propuestos en el Plan de Manejo Ambiental.

[1] http://www.anla.gov.co/noticias/conozca-documentos-soportan-esta-iniciativa
[2] http://acmineria.com.co/node/2224
[3] http://acmineria.com.co/sites/default/files/regulations/f-m-ina-24_comentarios_de_actores_ext_prop_norm_20.doc
[4] http://acmineria.com.co/sites/default/files/regulations/2._memoria_tecnica_cambios_menores.pdf
[5] http://acmineria.com.co/sites/default/files/regulations/1._proyecto_de_resolucion_cambios_menores_mineria.pdf

EFECTO

Si la empresa realiza modificaciones de actividades contenidas en la Resolución 0189 de 2014, y asume que no necesita de un pronunciamiento de la Autoridad, no se puede tener certeza de los cambios menores hechos en el proyecto, en los cuales se pudieron generar impactos adicionales a los recursos naturales, generando una afectación sin ningún tipo de manejo ambiental y compensación si fuere el caso. Se configuran debilidades que imprimen inseguridad jurídica a las decisiones tomadas por la ANLA a través de los actos administrativos y documentos de pronunciamiento, fundamentados en la Resolución 0189 de 2014, por las razones expuestas.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 203-204).
La Auditoria de Cumplimiento en las observaciones informadas por la Contraloría General de la República, la correspondiente al numeral 36- D-P COMPETENCIAS DE ANLA PARA EXPEDIR REGLAMENTACIONES EN MATERIA AMBIENTAL - Presuntas connotaciones disciplinaria y penal, conforme con la cual se cuestiona la expedición de un acto administrativo mediante el cual se reglamentó la calificación de actividades como cambios menores o del giro ordinario para el sector de minería, que se expidieron con la Resolución 0189 de marzo de 2014, y la cual se encuentra vigente, por no haber sido derogada o sin efectos por decisión de la ANLA.
Sin embargo, la Contraloría General de la República reconoce que se ha adelantado por la actual Administración de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el proceso administrativo para la expedición por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la elaboración del proyecto de acto administrativo correspondiente, sobre la reglamentación sobre cambios menores para el sector de minería, y para el efecto se ha abierto consulta para someterlo a conocimiento público, gestión llevada a cabo, el 12 de febrero de 2018.

El proceso señalado permite establecer que en ejercicio de las funciones asignadas y la competencia correspondiente, de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ha generado un documento conforme con el cual se busca reglamentar de manera específica las actividades del sector de minería, y el cual depende de la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que a la fecha no ha expedido la regulación correspondiente. Por tanto, no es procedente la observación con relación a la gestión de esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en la actual administración.

Es de precisar que, esta Autoridad no se ha extralimitado en las funciones establecidas en el Decreto 3573 de 2011, por cuanto la Resolución 189 del 4 de marzo de 2014, corresponde a un lineamiento interno dado por la Dirección General a las Subdirecciones Técnicas de esta Autoridad para establecer las actividades que corresponden a cambios menores o dentro del giro ordinario de los proyectos y enlista las actividades con el fin de tener un mismo criterio y atender las solicitudes bajo el principio de igualdad. Tal como lo dispone el artículo primero de la mencionada resolución.

Artículo 1°. Objeto. La presente resolución tiene por objeto instruir a las Subdirecciones Técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el sentido de establecer las actividades consideradas modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos sometidos a Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental del sector minero, las cuales, por estar autorizadas en sí mismas mediante esta Resolución, no requerirán adelantar trámite de modificación de la Licencia Ambiental o del Plan de Manejo según el siguiente listado:

Asimismo, se realiza bajo procedimiento establecido en el artículo 39 del Decreto 2820 de 2010, hoy parágrafo 1° del artículo 2.2.2.3.7.1. del Decreto 1076 de 2015, es decir que se requiere que el titular de la Licencia presente un informe con la descripción detallada de la actividad y la respectiva justificación, y que la Autoridad se pronuncie dentro de los veinte (20) días hábiles, siempre y cuando no impliquen impactos adicionales a los ya previstos.

Finalmente, frente a la observación "no se puede tener certeza de los cambios menores hechos", tal y como lo dispone el parágrafo 2° del artículo 2°, no es cierto por cuanto esta Autoridad ejerce las funciones de control y seguimiento de conformidad con el artículo 2.2.2.3.9.1 del decreto 1076 de 2015.

Parágrafo 2. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA al efectuar el control y seguimiento a la Licencia Ambiental o al Plan de Manejo Ambiental y en el evento de identificar la realización de actividades que no correspondan a las descritas en el informe presentado y a las señaladas en el artículo primero de la presente Resolución, impondrá las medidas preventivas e iniciará la investigación sancionatoria ambiental a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la Ley 1333 de 2009.

ANALISIS DE RESPUESTA

Para la CGR resulta claro que la Dirección General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, presuntamente no acató en debida forma, la función asignada en el numeral 6 del artículo 3 del Decreto Ley 3573 de 2011, relacionada con apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo cual la llevó a la expedición de la Resolución No. 0189 de 04/03/2014 por la cual se instruye a las Subdirecciones Técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las Licencias Ambientales o Planes de Manejo Ambiental establecidos para el Sector de Minería y se fijan otras directrices; atribuciones que al parecer se encuentran en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, este equipo auditor sustenta igualmente sus apreciaciones en lo contenido en la Sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Radicación 11000-03-24-000-2014-00515-00 de Abril 21 de 2016, en la cual este alto tribunal decide declarar la nulidad de la Resolución No. 0755 de 31 de julio de 2013.

Así las cosas, no resulta de recibo lo argumentado por la ANLA, en el sentido que ésta entidad al parecer excedió sus facultades legales al expedir la Resolución No. 0189 de 2014, acto administrativo que se encuentra sustancialmente sustentado igualmente que la Resolución 755 de 2013, la cual fue declarada nula por el Consejo de Estado, en donde dicho tribunal manifiesta un desbordamiento de funciones por parte de la ANLA.

En conclusión, los argumentos expuestos por ANLA no contienen los elementos sustanciales que conduzcan a desvirtuar la observación formulada, razón por la cual el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo conservando su presunta incidencia disciplinaria y penal.

HALLAZGO N°24. SISTEMA DE INFORMACION DE LICENCIAS, TRÁMITES Y PERMISOS AMBIENTALES – SILA

CRITERIOS

El Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011 crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA asignándole en su artículo 3 entre otras funciones las siguientes:

*"(...) **ARTÍCULO 3o. FUNCIONES**. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:*
1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–. (...)" Subrayado fuera de texto.

El Convenio Marco Interadministrativo No. 305 de enero 24 de 2014 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, tiene como objeto:

*"(...) **PRIMERA. Objeto del Convenio**: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y logísticos, para que se adelante la estandarización y parametrización de los tramites que son competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los sistemas VITAL y SILA, así como para el fortalecimiento de las actividades que requiera el Ministerio, a través del Sistema de Información Geográfica (SIG-WEB) y el Modelo de Datos Geográfico Geodatabase con que cuenta la ANLA. (...)".*

En la parte considerativa del convenio, entre otros aspectos señala que:

"Aplicando para ello los principios administrativos de celeridad, eficacia, cooperación y colaboración, conforme el artículo 2009 de la Constitución Política y en el marco de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 489 de 1998, la función administrativa del Estado Colombiano debe buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, consultando el interés general.

De igual forma y en virtud del principio de coordinación y colaboración consagrado en los artículos 113 de la Constitución Nacional y 6 de la Ley 489 de 1998, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el objeto de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Atendiendo la disposición del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el cual permite que las entidades públicas, entre ellas la Nación y los entes autónomos, se asocien a través de Convenios Interadministrativos para prestar conjuntamente los servicios a su cargo o cumplir con sus funciones administrativas (...)"

CONDICIÓN

En el análisis al Sistema de Información de Licencias Ambientales – SILA se evidenció por parte de la CGR, que esta no es una herramienta amigable, funcional y eficiente, que a su vez permita la toma de decisiones, tampoco se registra la consolidación de la información por conceptos de interés para la Autoridad Ambiental, por ejemplo para la consulta de expedientes de procesos administrativos sancionatorios ambientales. Tampoco, bajo el esquema de organización que presenta no contribuye a brindar información ágil y oportuna a la alta dirección de la ANLA, por cuanto no contiene toda la documentación actualizada de los trámites administrativos ambientales adelantados, se registran documentos sin las correspondientes firmas digitales, documentos digitales en formato Word o pdf sin firmas, documentos incompletos y en muchas ocasiones, a pesar de estar registrado, no es posible realizar su correspondiente consulta, dado que no permite su descarga.

CAUSA

Las situaciones registradas tienen origen en la falta de mecanismos de control y de gestión, que permitan subsanar las debilidades que vaya presentando el sistema, mediante procesos de retroalimentación al mismo. Falta de adecuación de los módulos de control correspondientes, de forma que haga más eficiente el uso de la esta herramienta.

EFECTO

Las eventualidades registradas no facilitan el seguimiento por parte de los entes de control, por cuanto no registran toda la información necesaria para conocer la gestión adelantada por la entidad, de manera que permita la consulta ágil y oportuna de la información que contiene la herramienta tecnológica.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 205-208).

De acuerdo con el Decreto número 3573 del 27 de septiembre de 2011 por el cual se crea a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y lo establecido en su artículo 3. Funciones: "Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Tramites Ambientales – SILA y Ventanilla Integral de Tramites Ambientales en línea – VITAL.", la entidad gestiona las tareas requeridas para garantizar la disponibilidad del sistema SILA y dar soporte a los usuarios internos de la ANLA.

El Sistema de Información de Licencias Ambientales SILA es un software o aplicativo multi-corporación, concebido como una solución digital parametrizada de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015 donde se establecen las condiciones, obligaciones y otras especificidades propias de los trámites y permisos a nivel nacional.

En ese sentido, el sistema SILA permite realizar el seguimiento de las tareas de acuerdo con los tiempos, emisión de conceptos y tipos de revisión establecidos en el Decreto Único del Sector, lo cual permite determinar el estado interno del trámite, el usuario que está surtiendo la tarea en un momento específico, facilitando de esta manera la estandarización de los procedimientos administrativos y la automatización de los flujos de trabajo.

El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial entregó el sistema SILA a la ANLA en el año 2011, el cual era utilizado para hacer seguimiento a los trámites de su competencia (Decreto 3573 de 2011). La ANLA ha venido realizando ajustes y mejoras al sistema desde esta fecha sin perder la línea técnica ambiental establecida en la Ley y el propósito inicial del Sistema SILA como gestor de tareas. Algunas de las mejoras incluidas en el sistema SILA son:

- Los documentos se encuentran disponibles en SILA desde diciembre de 2006, estos documentos están en una versión de Word hasta el 2014
- En el año 2014 hasta el 2016 los documentos se escaneaban en PDF y se subían al sistema SILA.
- En 2016 hasta la fecha los documentos son digitales, con firma electrónica y con la seguridad de que este documento es elaborado por medio del sistema de gestión documental SIGPRO.

En el sistema SILA también se encuentran habilitadas las siguientes funcionalidades:

- **Información general del expediente**
- **Conceptos elaborados por la ANLA para otorgar o negar una licencia**
- **Resoluciones y autos para otorgar una licencia**

El sistema el seguimiento de las actividades con reglas de seguridad en los documentos tanto en la elaboración como en la consulta como:

- **Vistos buenos de una actividad**. Esta funcionalidad permite que cada involucrado en la actividad este de acuerdo con el documento final

- **Estado de una actividad y seguimiento de actividades.** Esta funcionalidad permite saber el estado actual de las actividades de un proceso de licenciamiento y hacer seguimiento de las actividades por profesional

Adicionalmente, la Oficina Asesora de Planeación desarrolló en el año 2017 un aplicativo llamado "Control de Términos" que contiene reportes estadísticos especializados de los trámites de la ANLA y su seguimiento. Esta herramienta fue certificada en calidad de datos por el DANE con vigencia de cinco (5) años y permite la toma de decisiones. Control de Términos se encuentra disponible en el siguiente vinculo http://ct.anla.gov.co/.

ANALISIS DE RESPUESTA

Este Equipo Auditor no desconoce las bondades y virtudes de la herramienta tecnológica SILA, sin embargo, es importante que la entidad tome los correctivos del caso que garanticen el mejor desempeño y la mejor utilidad del sistema, con el fin de que refleje un mayor valor agregado dentro del desarrollo de las actividades de la entidad, en favor del adecuado cumplimiento de sus atribuciones legales y funciones administrativas.

De lo anterior se concluye que los argumentos expuestos por ANLA no contienen los elementos sustanciales que conduzcan a desvirtuar la observación formulada, razón por la cual el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo.

HALLAZGO N°25. GRUPOS INTERNOS DE TRABAJO - GRUPO ESPECIALIZADO DE MINERIA

CRITERIOS

El Articulo 115 de la Ley 489 do 1998 establece que el Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la citada ley de manera global y el Director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas y podra crear y organizar, con carácter permanente o transitorio grupos internos de trabajo para cumplir con eficacia y eficiencia sus objetivos y políticas.

Mediante Decreto 3573 de 2011 se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, la cual está encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

A través del Decreto 3578 de 2011 se establece la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se le confiere a ésta el carácter de planta global, en el artículo 2 dispuso la distribución los cargos de la planta global teniendo en cuenta la estructura, los planes, los programas y las necesidades de la institución.

Mediante Resolución No. 1142 de 10 de septiembre de 2015, la dirección general de la ANLA considera procedente asignar nuevas funciones a los Coordinadores de los Grupos Internos de Trabajo de las Subdirecciones de Evaluación y Seguimiento, de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales, y Administrativa y Financiera, y, por tanto, incluir en un solo cuerpo normativo las disposiciones correspondientes a la creación, conformación y asignación de funciones de dichos
Grupos, conformando en el ARTICULO SEXTO el Grupo Interno de Trabajo de Mineria, adscrito a la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, incorporando un numero de 4 profesionales, los cuales conforme el ARTICULO VIGESIMO, tenian asignadas las siguientes funciones, asi:

"ARTICULO VIGESIMO. - A los Coordinadores de los Grupos Internos de Trabajo de las diferentes dependencias que conforman la estructura orgánica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, además de las funciones asignadas en el respectivo cargo, les corresponde:

***A.** En todos los casos atender las siguientes:*
1. Coordinar las acciones necesarias para que el grupo interno de trabajo que tiene a su cargo realice las actividades descritas en el Titulo I de la presente resolución dentro de los términos legales y/o reglamentarios vigentes, con eficiencia y calidad.
2. Presentar informes y dar respuesta a los cuestionarios del Congreso de la Republica, entes de control y demás entidades competentes que lo requieran, en lo atinente a los asuntos que correspondan a la naturaleza de sus actividades, dentro de los términos que le sean establecidos.
3. Realizar las actividades requeridas para el mantenimiento y actualización de los documentos, registros e instrumentos que hacen parte del Sistema de Gestión de Calidad de la Entidad, promoviendo el correcto uso y el mejoramiento continuo de los procesos a su cargo, con el fin de garantizar la eficiencia y calidad en la gestión y operación del Grupo.
4. Aplicar métodos y procedimientos de control interno que garanticen la calidad, eficiencia y eficacia en la gestión y operación del Grupo, estableciendo e implementando planes de mejoramiento, con el fin de cumplir con los objetivos y metas institucionales.

5. Desarrollar las acciones que deban adoptarse para mantener actualizados los sistemas de información de la Entidad, de acuerdo con su competencia y en términos de oportunidad y calidad.
6. Realizar los trámites administrativos necesarios para el buen funcionamiento del Grupo, con el visto bueno del Subdirector correspondiente en los casos en que se requiera.
7. Cumplir con las demás tareas que le sean asignadas y correspondan a la naturaleza de sus asuntos.

B. *Adicionalmente, a los coordinadores de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, se les asignan las siguientes funciones:*
1. Suscribir autos de inicio de trámite de los asuntos de su competencia, conforme a la normatividad vigente.
2. Suscribir oficios de remisión de respuestas dadas con anterioridad.
3. Suscribir los oficios de solicitud de visita.
4. Suscribir las respuestas a las solicitudes de estado de trámites.
5. Suscribir los oficios de traslado a las entidades o a otras autoridades ambientales para obtener respuesta.
6. Suscribir los oficios de solicitud de reunión.
7. Suscribir los autos de control y seguimiento a las medidas y obligaciones establecidas en la licencia ambiental, plan de manejo ambiental y/o en las modificaciones de éstos, así como resolver las solicitudes de revocatoria de los mismos.
8. Decidir la prórroga para la entrega de información requerida mediante auto de control y seguimiento a las medidas y obligaciones establecidas en la licencia ambiental, plan de manejo ambiental y/o en las modificaciones de éstos.
9. Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se avoca conocimiento del trámite de proyectos de conocimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con la normatividad vigente y procedimientos establecidos.

C. *Al Coordinador del grupo interno de trabajo de Minería, además de las funciones asignadas en el respectivo cargo, se le asigna la de elaboración y suscripción de las certificaciones de existencia de licencia ambiental o instrumentos similar para la explotación minera de competencia de la ANLA, conforme a la normatividad vigente."*

Al respecto de conformidad con las disposiciones anteriores, ANLA establece la Misionalidad del Grupo de Minería[1], en donde determina y destaca la importancia de ésta dependencia interna, adscrita a la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, señalando lo siguiente:

"Sector Minería - Misionalidad del grupo

El grupo de Minería es el encargado de realizar la evaluación de los estudios de impacto ambiental de los proyectos de minería a gran escala que se tienen previstos ejecutar en el país. Así mismo, lleva a cabo el seguimiento de los proyectos que siendo competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, cuentan con Licencia Ambiental o Instrumento de Manejo Ambiental tales como Plan de Manejo Ambiental o Plan de Restauración Ambiental. Entre los proyectos de competencia de esta Autoridad se tienen minería a cielo abierto y subterránea de carbón, de minerales y la minería a cielo abierto de materiales de construcción.

Sectores de Inversión sujetos a evaluación por parte del grupo

El Grupo de Minería, se considera uno de los pilares en la locomotora minera del país, debido a que la minería se ha constituido en uno de los sectores que genera mayores aportes a la economía del país, es por eso que las licencias que se otorguen desde la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, debe propender por que estas sean un instrumento que permita el uso racional de los recursos naturales, la interrelación con el ambiente y la sociedad, y que a su vez sirva para el progreso y mejoramiento de las condiciones de la zona donde el proyecto minero se desarrolle.

[1] http://www.anla.gov.co/misionalidad-del-grupo-mineria

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8° del Decreto 2820 de 2010 los proyectos en el sector minero que requieren de Licencia Ambiental y son de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales son, la explotación minera de:

Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 ton/año;

Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a 600.000 ton/año para las arcillas ó mayor o igual a 250.000 m3/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a 2.000.000 de ton/año;

Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año.

Articulación con otras entidades

En el trámite de licenciamiento ambiental, el Grupo de Minería se encuentra en el proceso de articulación con otras entidades estatales tales como el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería, entre otras. Así mismo, y a nivel regional, como parte del proceso de licenciamiento el grupo interactúa con algunas autoridades regionales como las Corporaciones Autónomas Regionales, Gobernaciones y Alcaldías municipales.

De otra parte, se ha venido trabajando con la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyecto Estratégico, comisión que tiene a cargo el apoyo a la gestión y el seguimiento a proyectos de interés nacional y estratégicos – PINES, creada mediante decreto 2445 del 5 de Noviembre de 2013 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica.

Aportes al país

El Grupo de Minería de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales – ANLA, consiente de ser parte de una de las banderas de desarrollo del país, como lo es el sector minero, sabe que tiene una gran responsabilidad en las decisiones que debe tomar, para lo cual debe lograr la integración del proyecto minero con el entorno donde este se desarrolle, manteniendo la interrelación entre los recursos naturales, la sociedad y la economía de la zona, de manera que se logre una interacción de todos los factores involucrados en el proyecto. El grupo ha implementado estrategias que permitan lograr que los trámites ambientales se realicen de manera eficiente siguiendo y cumpliendo con las políticas ambientales, propendiendo por la sostenibilidad de los recursos naturales."

A través de la Resolución 00909 del 3 de agosto de 2017 por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Dirección General de ANLA, decide entre otros aspectos suprimir el Grupo de Minería como dependencia interna especializada para los procesos de licenciamiento ambiental de proyectos del sector minero en el país.

CONDICIÓN

En el análisis documental de los expedientes seleccionados de la muestra, correspondientes a instrumentos ambientales de los proyectos de minería del Carbón de la Zona Centro del Cesar, se registró que ANLA a través de la expedición de la Resolución No. 909 de 2017, decide suprimir el Grupo Interno de Minería el cual estaba adscrito a la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la ANLA, que había sido creado,

conformado y al que se le habían asignado funciones y un numero de cuatro (4) profesionales, de acuerdo con la Resolución No. 1142 de 2015, aclarando que en el contenido del reciente acto administrativo, no se hace alusión expresa al grupo interno de trabajo que desaparece, sin embargo si justifica su decisión argumentando la necesidad de ajustar las funciones de algunos de los grupos internos de trabajo, con el fin de adecuarlas a la dinámica actual de los sectores, al igual que suprimir un grupo, debido a la condiciones de la demanda, por lo que los servicios de evaluación y seguimiento de proyectos del sector de minería serán asumidos directamente por la Dirección General.

Así las cosas, la decisión asumida por la ANLA, en la cual se suprime tácitamente el Grupo Interno de Mineria, la entidad ha desconocido la importancia de fortalecer una dependencia especializada de carácter técnico, dado que tal y como lo menciona la entidad en la Misionalidad del Grupo de Minería, este sector se considera uno de los pilares en la locomotora de desarrollo del país, debido a que la mineria se ha constituido en uno de los sectores que genera mayores aportes a la economia nacional.

Sumado a lo anterior se tiene que la decisión de suprimir el Grupo Interno de Minería, por parte de la Dirección General de la ANLA, resulta contraria al interés de la entidad de reorganizar las dependencias internas, con el fin de hacer más eficiente la gestión de la entidad, por cuanto, se toma esta determinación en un momento en donde los instrumentos ambientales del sector minero son unos de los que más actividad y carga laboral implica para los funcionarios del ANLA, toda vez que cada dia son mayores las solicitudes ciudadanas, requerimientos de los titulares de licencias ambientales, en cuanto a nuevas solicitudes, modificaciones y permisos ambientales, máxime se si tiene en cuenta la ejecución de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINEs, a lo que no se encuentre sentido que dicha demanda de trabajo sea asumida directamente por la Dirección General o por otro grupo interno de trabajo que no se encuentra especializado ni fortalecido en la temática particular de minería.

Se tiene además que durante la vigencia 2017 se realizaron tres cambios consecutivos importantes en la estructura de la planta de personal de la ANLA, Inicialmente mediante la Resolución No. 0060 del 13 de enero de 2017, se crearon los seis Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, entre ellos, el Grupo de Respuesta a Solicitudes Prioritarias adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, y se asignaron sus respectivas funciones.

Según las necesidades del servicio, consideraron que el Grupo de Respuesta a Solicitudes Prioritarias, debe estar adscrito a la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, lo que conlleva a un ajuste tanto en las funciones del citado Grupo como las correspondientes al Coordinador y por lo tanto la derogatoria de la Resolución 0060 de 2017.

Para efectos de establecer en un solo cuerpo normativo las disposiciones correspondientes a la creación y asignación de funciones de los Grupos Internos de Trabajo y las de sus respectivos Coordinadores, expidieron la Resolución N° 00183 del 20

de febrero de 2017, "Por la cual se crean los grupos internos de trabajo de la autoridad nacional de licencias ambientales -ANLA, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones" en la cual crearon seis (6) grupos por sectores para la Subdirección de evaluación y seguimiento y el grupo de respuesta a solicitudes prioritarias, además, definieron las funciones generales de cada uno de los Grupos Internos de Trabajo.

Sin embargo en la misma vigencia nuevamente se cambia la resolución por la No 00909 del 03 de agosto de 2017, "Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, se asignan funciones y se deroga la Resolución 00183 de 2017". Conforme a las necesidades del servicio y alto volumen de solicitudes en los sectores de Hidrocarburos y de Agroquímicos y Proyectos Especiales, se consideró procedente establecer dos grupos para estos sectores, con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas de la entidad, en cuanto a evaluación y seguimiento.

Hallazgo Administrativo.

CAUSA

Las situaciones presentadas tienen origen, en la falta de un estudio de cargas laborales y de demanda de actividades por sector productivo, al interior de ANLA, de manera que se distribuya de manera equitativa, la asignación de trabajos a los diferentes profesionales asignados a cada grupo interno de trabajo creado.

Se tiene también que la aplicación de la norma general que hace referencia a la planta global por parte de la ANLA, para subsanar el reducido número de personas de planta para ejercer las labores de Evaluación y seguimiento a las Licencias Ambientales para cubrir los planes y programas de la Entidad, dejando de lado la responsabilidad del seguimiento periódico de las licencias ambientales otorgadas del sector minero especialmente el seguimiento a los Planes de manejo ambiental.

EFECTO

Los efectos de las situaciones planteadas, se reflejan en sobrecarga en la asignación y en la distribución de labores a los profesionales de cada grupo de trabajo, también se refleja en que no se permite que se fortalezca la memoria institucional, de forma que se cree y se le imprime especialidad a cada grupo interno, dependiendo del sector productivo al que represente y se obtenga el mayor provecho de esta situación, para beneficio de la organización.

Igualmente, los usuarios licenciados correspondientes a empresas licenciadas del sector Minero en su mayoría del mineral carbón, se verán afectadas sus actividades, en la programación, cumplimiento y ejecución, debido esto a la incidencia de este aspecto en

los procesos de evaluación, seguimiento y control ambiental a los proyectos de minería de carbón, competencia del ANLA.

RESPUESTA ENTIDAD - ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 214-216).

Con respecto a la modificación de los grupos internos y la supresión del grupo de minería, la Resolución 909 del 3 de agosto de 2017, en el acápite de las consideraciones, se incluyó el siguiente argumento que contiene elementos de soporte fácticos y por tanto, correspondientes con la realidad presentada con la demanda efectiva de trámites administrativos ambientales y la asignación y distribución de personal profesional para su atención, en sector de minería:

"Que de otra parte, se ha evidenciado la necesidad de ajustar las funciones de algunos de los grupos internos de trabajo, con el fin de adecuarlas a la dinámica actual de los sectores, al igual que suprimir un grupo debido a la condiciones de la demanda, por lo que los servicios de evaluación y seguimiento de proyectos del sector se continuarán prestando por quienes sean asignados para tales efectos"

La decisión administrativa adoptada además se fundamenta en lo dispuesto por la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, la cual, respecto a los grupos internos de trabajo establece:

"Artículo 115. PLANTA GLOBAL Y GRUPOS INTERNOS DE TRABAJO. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

"Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

"En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento".

El similar sentido, el Decreto 2489 de 2006, "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional y se dictan otras disposiciones", que señala:

"ARTÍCULO 8.- GRUPOS INTERNOS DE TRABAJO.

"Cuando de conformidad con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades a quienes se aplica el presente decreto creen grupos internos de trabajo, la integración de estos no podrá ser inferior a cuatro (4) empleados, destinados a cumplir las funciones que determine el acto de creación, las cuales estarán relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente."

En concordancia con lo anterior, el concepto 20176000051471 del Departamento Administrativo de la Función Pública indica, al hacer referencia a la aplicabilidad de la normatividad citada, indica

que, "la justificación de la anterior normatividad se basa en razones técnicas, toda vez que la existencia de los grupos se origina en la necesidad de suplir dentro de la organización de las entidades niveles intermedios que faciliten la prestación del servicio de manera eficiente y eficaz en estructuras planas y flexibles a las que corresponden plantas globales, sin que necesariamente conlleven la existencia de un nivel jerárquico."

En resumen, es necesario tener en cuenta que en lo que respecta a minería, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ejerce competencia solo respecto en los denominados megaproyectos, o sea en proyectos que por los volúmenes de material a extraer, la ley y el reglamento los asignó en materia ambiental a la Autoridad Nacional, considerando que el resto está bajo la competencia de las autoridades administrativas ambientales regionales.

Si bien, como lo establece la Ley, en la etapa de exploración no se requiere del otorgamiento de licencia ambiental, excluyendo entonces el trámite correspondiente de licenciamiento para dicha etapa, en la actualidad en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, tiene abiertos aproximadamente treinta y ocho expedientes, que bien están siendo atendidos directamente por el equipo directivo. De la misma forma, en la distribución del recurso humano, constituye una necesidad relevante fortalecer los grupos de trabajo de los sectores de hidrocarburos y agroquímicos (que incluye proyectos especiales), los cuales concentran el 83% de los expedientes activos de la entidad. Por tanto, la decisión administrativa correspondiente se encuentra suficientemente justificada por la dinámica de demanda de trámites administrativos ambientales, de los sectores antes mencionados y a las nuevas realidades de carácter institucional y operativo señaladas.

La creación de los grupos internos de trabajo en procesos de seguimiento y evaluación, así como la atención por los funcionarios directivos del sector de minería, obedece a razones derivadas de la atención a temas específicos que desde la administración se han priorizado, considerando el volumen creciente de solicitudes que se han radicado presentando en los dos sectores señalados, sin que signifique que los trámites relacionados con el sector minero, estén desatendidos, por la ANLA, y encuentra mayor fundamento en las restricciones del tamaño de la planta de personal, realidad que impide materialmente la creación de nuevos grupos internos de trabajo atendiendo además las restricciones legales para su conformación, por lo que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, hace uso del mecanismo observado por esa Contraloría, con el objetivo de responder conforme con la competencia asignada con las funciones respectivas.

Responde igualmente ANLA que la distribución de los grupos de trabajo, corresponde a la atención de necesidades administrativas conforme con el comportamiento de la demanda de trámites administrativos ambientales generada por los sectores objeto de licenciamiento. No se comparte la calificación de cambios consecutivos importantes, pues si bien inicialmente se proyectó la integración del Grupo de atención de respuestas prioritarias a cargo de la Oficina Jurídica, en el desarrollo de la actividad y la necesidad de contar con el componente técnico- ambiental se consideró viable y así está justificado que hiciera parte de la Subdirección de Evaluación Seguimiento, lo cual significa precisamente la movilidad de grupos de trabajo que demanda la atención de los usuarios a sus peticiones, consultas e información, y se procedió a establecer la delimitación de funciones con el objetivo de optimizar el reducido recurso humano con que cuenta esta Autoridad Nacional.

El ejercicio, con los grupos de trabajo establecidos, se desarrolló durante seis meses, igual en el proceso de mejora continua, esta Autoridad Nacional, evaluó la necesidad de reforzar sectores

como: Hidrocarburos y Agroquímicos/Proyectos Especiales, con un grupo de trabajo adicional cada uno, con el fin de atender como se ha indicado, a los usuarios conforme con el volumen de solicitudes de trámite presentadas y las en curso. La decisión administrativa está justificada y obedeció precisamente a consideraciones relacionadas con la realidad de las necesidades presentes en la Autoridad Nacional, tal y como igualmente esa Contraloría lo reconoce. Igual no se ajustaron las funciones sino que se modificaron conforme con la necesidad de atender de firmas más eficiente el servicio.

Y en cuanto al grupo para atender el sector de minería, no se dejó de lado, y menos aun tratándose de responsabilidad, sino que precisamente como se indicará en una respuesta posterior (Punto 38) de las observaciones de esa Contraloría, la restricción en la disponibilidad de personal y la consideración sobre el volumen de solicitudes y trámites exigió precisamente una decisión administrativa viable, en todo dirigida a contar con personal en cada uno de los sectores, sin descuidar ninguno, incluyendo al personal directivo, entonces que este personal atienda uno de los sectores no significa descuido.

La respuesta del auditado a las observaciones comunicadas, puede en ocasiones develar que en ejercicio de su discrecionalidad la administración toma decisiones con las cuales el auditor puede no estar de acuerdo. No deben ignorarse dichas decisiones, pues es posible que se hayan tomado basadas en hechos razonables en su momento. En este caso el auditor debe ser lo más objetivo posible.

ANALISIS DE RESPUESTA

Este Equipo Auditor resalta la gran importancia que presentaba dentro de la Misión de la entidad, el Grupo Interno de Trabajo de Minería, toda vez que la entidad debe procurar por fortalecer la calidad técnica de sus procesos, hecho que se fundamenta en la promoción de un grupo especializado para el sector minero que desarrolle una memoria histórica en cada uno de los expedientes que tiene a su cargo, esto con el fin de garantizar un mejoramiento adecuado de sus procesos misionales en cuanto a evaluación y seguimiento y control ambiental.

Es así como una vez evaluada la respuesta, el equipo auditor establece que teniendo en cuenta los resultados de la Auditoria de cumplimiento de las Licencias Ambientales de los Proyectos de la Minería del carbón del Departamento del Cesar, entre ellas las falencias de seguimiento y control ambiental encontradas y que hacen parte de este informe.

De lo anterior se concluye que los argumentos expuestos por ANLA no contienen los elementos sustanciales que conduzcan a desvirtuar la observación formulada, razón por la cual el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo.

HALLAZGO N°26 –D23. REPORTE AL REGISTRO UNICO DE INFRACTORES AMBIENTALES – RUIA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES - Presunta connotación disciplinaria

CRITERIO

El Régimen sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009) en su art. 57 y subsiguientes, estableció: *"Créase el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA– a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El RUIA deberá contener, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción aplicada, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal"*

El artículo 4 de la **Resolución No. 415 del 1 de marzo de 2010** por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA- y se toman otras determinaciones, señala la obligación de diligenciar el RUIA, por parte de todas las autoridades ambientales, indicando que:

*"(...) **ARTICULO CUARTO. - De la obligación de diligenciar el RUIA**. Todas las autoridades ambientales que impongan las sanciones administrativas ambientales descritas en el anterior artículo deberán, dentro de los cinco (5) últimos días de cada mes, registrar y/o actualizar la información sobre los infractores ambientales, en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA.*
***PARÁGRAFO PRIMERO**: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, la omisión de registrar y/o reportar la información de que trata el presente artículo dará lugar a falta disciplinaria en los términos señalados en la ley.*
***PARÁGRAFO SEGUNDO**: El reporte de las sanciones administrativas de carácter ambiental realizado por parte de las autoridades ambientales en el RUIA, no las exime del cumplimiento de lo establecido en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993, en lo que respecta a la publicación de dichos actos administrativos. (...)"*

La **Resolución No. 0959 de 2012** por la cual se adopta el Sistema de Gestión de Calidad bajo la NTC GP-1000 y el MECI-1000 en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se dictan otras disposiciones, incluye el Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 Versión: 4 del 16/06/2017 correspondiente al Proceso Misional: Actuaciones Sancionatorias, en donde en el Numeral 68 describe la Actividad: Registrar Información de Sanción en el RUIA, señalando que una vez la decisión se encuentre en firme, se procederá con el diligenciamiento del registro de infractores ambientales.

CONDICION

En la revisión documental de los expedientes de instrumentos de manejo ambiental seleccionados en la muestra, a los procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental adelantados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, se evidenció la existencia del Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 el cual hace parte del Sistema de Gestión de Calidad bajo la NTC GP-1000 y el MECI-1000 en la ANLA, no obstante, con el fin de determinar el cumplimiento de la obligación de reporte al RUIA establecida en el artículo 4 de la Resolución No. 415 de 2010, se realizó consulta de infracciones o sanciones[1], información puede ser consultada en el sitio web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA www.anla.gov.co, ingresando a la pestaña de "Trámites y Servicios", busque la opción "RUIA" en el cual encontrará la opción de búsqueda "RUIA VITAL", link de ingreso a la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea - VITAL, allí es posible utilizar diferentes criterios de búsqueda de infractores y las sanciones impuestas, tanto por número de documento de identidad (número de cedula para personas naturales y/o por número de identificación tributaria para personas jurídicas).

[1] VITAL - RUIA Consulta de Infracciones o Sanciones – ANLA. http://vital.anla.gov.co/SILPA_UT_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext

De la consulta de infractores y sanciones realizada al RUIA, para la autoridad ambiental – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, solo se encontró un registro correspondiente a la Sanción con Código 6854 impuesta por ANLA a la Empresa NORCARBON S.A. con una Sanción Principal de Multa por $61.788.963. Expediente AFC0131, Expediente LAM3831.

Así las cosas, se registra que ANLA no ha cumplido debidamente con la obligación de diligenciamiento y reporte de información de infractores ambientales y sanciones al RUIA, en cumplimiento de la Actividad: Registrar Información de Sanción en el RUIA, del Numeral 68 del Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 Versión: 4 del 16/06/2017 correspondiente al Proceso Misional: Actuaciones Sancionatorias, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución No. 415 del 1 de marzo de 2010, en donde se indica de manera expresa en su parágrafo primero, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009, que la omisión de registrar y/o reportar la información de que trata el presente artículo dará lugar a falta disciplinaria en los términos señalados en la ley. Igualmente, no se registran evidencias que permitan confirmar que la información del RUIA ha sido actualizada al menos una vez al mes por el ANLA, situación que no se registra en la consulta realizada en la presente actuación de control.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

Las anteriores situaciones se presentan en razón a la falta de control y monitoreo del cumplimiento de los procedimientos internos dentro del proceso sancionatorio ambiental establecido en la entidad, sumado a las debilidades por parte de los encargados de adelantar la tasación de multas, dentro de los trámites administrativos sancionatorios ambientales, para exigir a las instancias internas correspondientes el reporte del caso en el RUIA para cumplir cabalmente la metodología establecida en la Resolución No. 2086 de 2010.

EFECTO

Las situaciones detectadas de no reporte de infractores y sanciones al RUIA y su no actualización de al menos una vez por mes por parte del ANLA, no permite que las autoridades ambientales puedan contar con una prueba suficiente para demostrar la reincidencia en sanciones ambientales por parte de los usuarios de los recursos naturales y del ambiente, titulares de permisos y licencias ambientales, lo cual constituye en un criterio dentro de la tasación de multas, considerado como circunstancia de agravante, conforme lo establecido en el artículo 9 de la Resolución No. 2086 de 25 de octubre de 2010 por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 217-224).

Con el fin de dar respuesta a la presente observación es necesario hacer claridad respecto de los siguientes aspectos:

1. Se manifiesta por parte de la CGR como condición o hechos, lo siguiente:

"En la revisión documental de los expedientes de instrumentos de manejo ambiental seleccionados en la muestra, a los procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental adelantados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, se evidenció la existencia del Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 el cual hace parte del Sistema de Gestión de Calidad bajo la NTC GP-1000 y el MECI-1000 en la ANLA, no obstante, con el fin de determinar el cumplimiento de la obligación de reporte al RUIA establecida en el artículo 4 de la Resolución No. 415 de 2010, se realizó consulta de infracciones o sanciones19, información puede ser consultada en el sitio web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA www.anla.gov.co, ingresando a la pestaña de "Trámites y Servicios", busque la opción "RUIA" en el cual encontrará la opción de búsqueda "RUIA VITAL", link de ingreso a la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea - VITAL, allí es posible utilizar diferentes criterios de búsqueda de infractores y las sanciones impuestas, tanto por número de documento de identidad (número de cedula para personas naturales y/o por número de identificación tributaria para personas jurídicas).

De la consulta de infractores y sanciones realizada al RUIA, para la Autoridad Nacional – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, solo se encontró un registro correspondiente a la Sanción con Código 6854 impuesta por ANLA a la Empresa NORCARBON S.A. con una Sanción Principal de Multa por $61.788.963. Expediente AFC0131, Expediente LAM3831.

Así las cosas, se registra que ANLA no ha cumplido debidamente con la obligación de diligenciamiento y reporte de información de infractores ambientales y sanciones al RUIA, en cumplimiento de la Actividad: Registrar Información de Sanción en el RUIA, del Numeral 68 del Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 Versión: 4 del 16/06/2017 correspondiente al Proceso Misional: Actuaciones Sancionatorias, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución No. 415 del 1 de marzo de 2010, en donde se indica de manera expresa en su parágrafo primero, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009, que la omisión de registrar y/o reportar la información de que trata el presente artículo dará lugar a falta disciplinaria en los términos señalados en la ley. Igualmente, no se registran evidencias que permitan confirmar que la información del RUIA ha sido actualizada al menos una vez al mes por el ANLA, situación que no se registra en la consulta realizada en la presente actuación de control." (Negrita y subraya fuera de texto)

Al respecto, es manifestar que la muestra verificada por la Comisión Auditora de la CGR entre otros expedientes revisó el de NORCARBON y sólo encontró una sanción registrada en el RUIA.

Es evidente, que la ANLA sí ha cumplido con su obligación de registrar en el RUIA las sanciones impuestas, por ende, actualiza dicho aplicativo en la medida que, tal como lo ordena la norma, se impongan sanciones.

Adicional a lo anterior, desde el 1 de enero de 2016 a la fecha, sólo por mencionar un periodo de tiempo, se han registrado en el RUIA 60 sanciones a distintos infractores de las normas ambientales.

Se reitera con lo manifestado, que la ANLA nunca ha dejado de actualizar el RUIA, por lo tanto, jamás ha incumplido las normas legales vigentes, por cuanto, con las evidencias antes vistas se demuestra su gestión oportuna frente a esta obligación.

2. Además, es preciso mencionar lo ordenado en el artículo 4 de la Resolución MAVDT 415 de 2010, "por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) y se toman otras determinaciones", el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 4°. De la obligación de diligenciar el RUIA. Todas las autoridades ambientales que impongan las sanciones administrativas ambientales descritas en el anterior artículo deberán, dentro de los cinco (5) últimos días de cada mes, registrar y/o actualizar la información sobre los infractores ambientales, en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA.
Parágrafo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, la omisión de registrar y/o reportar la información de que trata el presente artículo dará lugar a falta disciplinaria en los términos señalados en la ley..." (Negrita y subraya propia)

Indica el anterior cuerpo normativo, que el reporte que se debe hacer por la Autoridad Nacional es el resultado de imponer sanciones administrativas ambientales y su actualización corresponde a lo ordenado en la misma norma. Es decir, si no se han impuesto sanciones no hay nada que registrar y no es, como lo manifiesta la CGR que mensualmente se deba hacer una actualización de información que no se tenga.

En otras palabras, dentro de los últimos 5 días de cada mes se deberán registrar las sanciones impuestas en ese periodo.

3. De otro lado y no menos importante, es mencionar lo dicho en el artículo 9 ibídem, el que dispone que:
"Artículo 9°. Permanencia del reporte. El reporte realizado por las autoridades ambientales contenido en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, se publicará desde la ejecutoria de la providencia que impuso la sanción respectiva y hasta que se cumplan:

1. Un (1) año, contado a partir del pago de la sanción de multa.
2. Un (1) año, contado a partir del inicio de las actividades relacionadas con el trabajo comunitario ordenadas por la Autoridad Nacional.
3. Un (1) año, contado a partir de la demolición de la obra a costa del infractor.
4. Un (1) año, contado a partir del cumplimiento de la sanción de cierre temporal del establecimiento, edificación o servicio.
5. Dos años (2), contados a partir del cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
6. Dos (2) años, contados desde el decomiso definitivo de especímenes y especies silvestres exóticas, adelantado por la Autoridad Nacional competente.
7. Dos (2) años, contados a partir de la restitución de especímenes de fauna y flora silvestres, contados desde cuándo se haya cumplido con cualquiera de las siguientes alternativas según lo establecido por la Autoridad Nacional competente: ..." (Negrita y subraya fuera de texto).

En cumplimiento de esta orden legal, automáticamente el RUIA actualiza la información de los infractores, eliminando el reporte cuando, entre otros casos, se cumpla un año del pago de la sanción impuesta. Por lo tanto, se reitera que la ANLA cumple a cabalidad con el registro y/o actualización como lo ordena la Resolución MAVDT 415 de 2010.

En otras palabras, se insiste que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, sí ha efectuado los reportes al RUIA de las sanciones ambientales ejecutoriadas. Así mismo, atendiendo al principio del debido proceso (artículo 29 Constitución Política), concordante con el de legalidad y en cumplimiento del artículo 9 antes mencionado, los períodos máximos de permanencia de los reportes de sanciones ambientales en el RUIA los administra la misma plataforma, por ende, estos desaparecen o se actualizan automáticamente conforme a los criterios antes transcritos; por lo que, no es posible para esta Autoridad Nacional mantener indefinidamente en el tiempo reportes históricos de sanciones ambientales en RUIA.

Finalmente, ANLA señala que no se ha infringido ninguna norma en el actuar de la ANLA, que se pueda considerar como falta administrativa y mucho menos disciplinaria. En virtud de lo anterior, se solicita amablemente a la CGR que esta observación sea eliminada del informe final de auditoria.

ANALISIS DE RESPUESTA

La entidad ANLA como respuesta a la observación formulada por la CGR, realiza una extensa exposición de argumentos, señalando los reportes realizados al RUIA correspondientes a los expedientes de licencias ambientales no solo al sector minería sino a todos los sectores que maneja, señala de manera particular el reporte de dos (2) reportes del expediente LAM0150 de la empresa DRUMMOND, los cuales no corresponden a los expedientes de licencias ambientales incluidos en la muestra selectiva manejada en la presente auditoría de cumplimiento.

Así las cosas, no resulta de recibo lo argumentado por ANLA, en el sentido el alcance de la actuación de control fiscal – auditoria de cumplimiento a las licencias ambientales de los proyectos mineros de la zona centro del departamento del Cesar, se encuentra restringido al análisis de los expedientes LAM0027, LAM2622, LAM3831, LAM3830 y LAM1203 y los expedientes de permisos y procesos sancionatorios asociados a los proyectos licenciados en dichos expedientes, por tal razón el análisis y la revisión efectuada se limita a los expedientes incluidos en la muestra señala, y sobre ellos se pronunció el equipo auditor al formular la presente observación.

Así las cosas, no es de recibo por parte de este Equipo Auditor, que en la respuesta dada se señale información reportada al RUIA de expedientes de licencias ambientales que no se encuentren dentro de la muestra seleccionada en la presente auditoría y menos aún que se haga alusión a expedientes de otros sectores ajenos al sector minero. De la información reportada por la ANLA en su respuesta, no se registran datos que conduzcan a confirmar que efectivamente se haya realizado el reporte al RUIA de los procesos sancionatorios adelantados por la ANLA, dentro de los proyectos mineros de los expedientes LAM0027, LAM2622, LAM3831, LAM3830 y LAM1203 y los expedientes de

permisos asociados a dichas licencias ambientales y que cuenten con decisión ejecutoriada y en firme, de manera que a este Equipo Auditor no le quede duda del cumplimiento de dicha obligación legal por parte de la entidad auditada.

En conclusión, los argumentos expuestos por ANLA no contienen los elementos sustanciales que conduzcan a desvirtuar la observación formulada, el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo conservando su presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°27. - D24- P7. CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE MANEJO PARA EL CONTROL DE ESTABILIDAD DE TALUDES (FICHA PMA-SLJ-BF-12) y PARA EL CONTROL DE AGUAS DE ESCORRENTIA (PMAU-SLJ-BF-14) DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL UNIFICADO - RESOLUCION 2375 DE 2008 ANLA -Presunta connotación Disciplinaria y Penal.

CRITERIOS

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, con relación al Derecho de Petición, considera lo siguiente:

*"(...) **Artículo 23.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. (...)"*

El artículo 74 de la **Ley 99 de 1993**, con relación a las peticiones de la ciudadanía, lo siguiente:
*"(...) **Artículo 74°.- Del Derecho de Petición de Información.** Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en 10 días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente.*

El artículo 3 de la **Ley 489 de 1998**, manifiesta que: *"La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia."*

El artículo sexto de la **Resolución MAVDT No. 2375 de 18 de diciembre de 2008**, establece con relación al cumplimiento de los programas de manejo ambiental correspondiente al **Manejo de Medidas Biofísicas: Programa de manejo para el control de estabilidad de taludes y para el control de aguas de escorrentia**, lo siguiente:

*"(...) **Ficha de Manejo: PMA-SLJ-BF-12 - Programa de manejo para el control de estabilidad de taludes**: Enfocada a la mitigación, control y manejo de potenciales problemas de estabilidad. A través del manejo de parámetros técnicos, aguas de escorrentía y subterránea y revegetalización. (...)"*

*"(...) **Ficha de Manejo: PMA-SLJ-BF-14 - Programa de manejo para el control de Aguas**: Manejo de drenaje en zonas de botaderos; Manejo de drenaje de los tajos; Drenaje en zonas de talleres, oficinas y otras facilidades; Manejo del caño Pedraza. (...)"*

Igualmente se señala al respecto del control de estabilidad de los taludes, en el numeral 2.2.5 del artículo Noveno de **la Resolución No. 2375 de 2008**, lo siguiente:

*"(...) **ARTICULO NOVENO**. - Requerir a las empresas CARBONES DE LA JAGUA -CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO – CET., para que den cumplimiento a las siguientes exigencias, términos y condiciones:*

2. En cuanto a las medidas de Manejo Ambiental

2.2. De las medidas del medio físico

***2.2.5. Programa de manejo para el control de estabilidad de taludes (PMASLJ-BF-12).** Evaluar la estabilidad de los taludes en contacto con el agua del lago proyectado (caras libres de la masa de retrollenado), considerando condiciones críticas a través del tiempo (corto, mediano y largo plazo), variaciones en niveles, condiciones saturadas y secas, variaciones en estado de presiones, condiciones dinámicas, etc.*

***De otra parte, con el fin de propender por la estabilidad de taludes en particular del talud norte aledaño al tajo Tucuy, se deberá desde ya contemplar la posibilidad de implementar desde la barrera impermeable que se tiene proyectada con el fin de impedir el flujo de agua del acuífero cuaternario hacia el pit de explotación.** (...)"* Subrayado fuera de texto.

*(...) **2.2.7. Programa de manejo para el control de aguas (PMAU-SLJ-BF-14).***
2.2.7.1. El agua de escorrentía proveniente de los botaderos será recogida mediante canales perimetrales y conducida a lagunas de sedimentación ubicadas al final de cada uno de ellos, sin conocer el punto de descarga de este efluente, en consecuencia además de anexar el punto de generación del vertimiento, se debe conocer el caudal y la fuente receptora del agua proveniente de botaderos.

2.2.7.2. En cuanto a las aguas ácidas, a pesar de que se indica, no se espera generación, la empresa, previo al bombeo de los sumideros a la laguna de sedimentación debe llevar a cabo el monitoreo del pH y el respectivo control para garantizar el cumplimiento del artículo 72 del Decreto 1594 de 1984, el cual debe ser corroborado con el monitoreo que se debe realizar en la Laguna de sedimentación denominada L-N-OCCI, hacia donde se bombeará el agua del tajo o sumidero.

2.2.7.3. Las lagunas de sedimentación deben ser diseñadas teniendo en cuenta lo establecido en el decreto 1594 de 1984, donde se indica que la remoción debe ser del 80%.

2.2.7.4. Ubicación y especificaciones del manto impermeable que acompañará el retrollenado sobre el costado norte en el pit Tucuy con el fin de impedir el drenaje de agua hacia el pit o retrollenado.

*2.2.7.5. **De otra parte y considerando el caudal que se bombea del canal colector norte al río Tucuy, el cual según el Estudio Hidrogeológico presentado es de 1500 m3/hora, se deberán construir las obras necesarias para el control de la erosión sobre la margen izquierda del río Tucuy, generada por el aumento de caudal producido por la descarga hídrica del canal interceptor del acuífero aluvial, con el fin de impedir que continúe la socavación lateral y se disminuya el aporte de sedimentos a causa de dicho proceso.** (...)"* Subrayado fuera de texto.

CONDICION

En la revisión y análisis documental realizada a la información contenida en el Expediente LAM1203, especialmente en lo que respecta a las Fichas de Manejo: PMAU-SLJ-BF-12 y PMAU-SLJ-BF-14 correspondiente a los Programas de Manejo para el control de

estabilidad de taludes y para el control de aguas, respectivamente, incorporados en el Plan de Manejo Ambiental Unificado, aprobado mediante Resolución No. 2375 de 2008, en estas fichas de manejo, se contemplan medidas de control ambiental, relacionadas con la estabilidad de los taludes del área de actividad de Operación Integrada de los contratos mineros 285/95 (CDJ), 132/92 (CET), 109/90 (CMU) y DKP-141 (CDJ) y sus actividades conexas.

Mediante comunicación con radicado No. 4120-E1-22332 de febrero de 2011 remitida por la empresa CARBONES DE LA JAGUA S.A y comunicación con radicado No. 4120-E1-34109 del 17 de marzo de 2011 remitida por el ciudadano Adanies Quintero Calderón, se comunicó al Ministerio de Ambiente acerca de una emergencia por la presencia de agua proveniente del río Tucuy en el contacto roca-aluvión sobre la pared del pit y se solicitó visita al mencionado lugar.

Del trámite realizado a las solicitudes ciudadanas, se formuló el Concepto Técnico 619 del 28 de abril de 2011, en el cual se manifiesta entre otros aspectos:

"Con base en las presuntas acciones tomadas por la empresa según el radicado 4120-E1-22332 de febrero de 2011, donde Carbones de La Jagua, a través de su representante legal informa a este Ministerio la ocurrencia de una fuerte filtración y la atención a una emergencia por la presencia de agua proveniente del río Tucuy en el contacto roca-aluvión sobre la pared occidental del pit, para lo cual fueron adelantadas obras que se centraron en el redireccionamiento mediante la excavación con maquinaria del meandro hacia la margen derecha del río dentro del mismo cauce, en un tramo localizado entre las coordenadas: X: 1088268 Y: 1553328 y X: 1089246 Y: 1.553.498; por donde fluye actualmente la fuente hídrica.

Al respecto, este Ministerio realizó visita al área en cuestión los días 3 y 4 de abril de 2011, pudiendo verificar no solo la situación descrita por la empresa, sino que luego de revisada y analizada la información, también se pudo establecer que:

- El tramo involucra la pared norte del tajo
- El realineamiento no involucra un solo meandro
- La longitud de intervención es de aproximadamente 1 km.

De otra parte, tras revisar los antecedentes que reposan en el expediente LAM 1203 se encuentra que la situación descrita no es una situación nueva y menos aún debe ser tomada como de emergencia, toda vez que dicha filtración ya había sido identificada y descrita tanto por la Empresa como por este Ministerio, al punto que parte de estas aguas de infiltración que drenan del río Tucuy por el aluvión estaban siendo interceptadas por un canal a media ladera recubierto con geomembrana y conducidas hacia un estanque de donde eran bombeadas nuevamente al río Tucuy, evitando su llegada al tajo, tal como se indica en el informe técnico 2158 de 2008 de este Ministerio.

Igual situación fue evidenciada en la visita de seguimiento que realizó este Ministerio en abril de 2009 al proyecto, la cual quedó plasmada en el C.T. 828 que da alcance al concepto técnico de seguimiento 1874 de octubre de 2009, en donde se describe lo siguiente: "De otra parte en la visita se evidenció la existencia de un flujo de agua sobre la pared norte del tajo Tucuy, el cual drena hacia el pit. En esta zona se está adelantando la etapa de retrollenado, sin tener claridad respecto del manejo que se le pretenda dar a este flujo de agua, toda vez que de no tener manejo, el mismo saturaría los materiales que conforman el retrollenado y podría generar a futuro potenciales problemas de estabilidad".

En la Resolución No 2375 del 18 de diciembre de 2008, en la obligación 2.2.7.5 del Artículo Noveno impone "De otra parte y considerando el caudal que se bombea del canal colector norte al río Tucuy, el cual según el

Estudio Hidrogeológico presentado es de 1500 m3/hora, se deberán construir las obras necesarias para el control de la erosión sobre la margen izquierda del río Tucuy, generada por el aumento de caudal producido por la descarga hídrica del canal interceptor del acuífero aluvial, con el fin de impedir que continúe la socavación lateral y se disminuya el aporte de sedimentos a causa de dicho proceso".

Adicionalmente, en la misma Resolución, mediante la cual es aprobado por parte de este Ministerio el PMA, se contemplaba en las fichas de manejo, específicamente el programa de manejo para control de aguas y de estabilidad de taludes (Ficha PMA-SLJ-BF-14 y 12), las siguientes acciones y consideraciones por parte de la empresa:

- "Considerando que la zona de protección del río Tucuy fue invadida con el botadero nororiental, se hace necesario evaluar la estabilidad de estos taludes, la cual pueden verse comprometida con los diferentes niveles de aguas máximas del río Tucuy, por problemas de socavación de sus márgenes; se deben incluir las medidas de manejo ambiental necesarias para mitigar y controlar los efectos causados si existen.

-"El río Tucuy deberá contar con una ronda de protección, la cual como mínimo debe ser la establecida por ley en el artículo 83 del Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974.

"Hoy, se evidencia sobre el tajo Norte o Tucuy, un flujo de agua proveniente del depósito aluvial del río Tucuy, el cual se recoge a través de un canal y se bombea nuevamente al río Tucuy aguas abajo. Este flujo de agua y el caudal del río se estabiliza en el 2011 debido al retrollenado y a que la secuencia de explotación, en su avance, se aleja del río Tucuy".

"De otra parte, con el fin de propender por la estabilidad de taludes en particular del talud norte aledaño al tajo Tucuy, se deberá desde ya contemplar la posibilidad de implementar desde la barrera impermeable que se tiene proyectada con el fin de impedir el flujo de agua del acuífero cuaternario hacia el pit de explotación".

"De otra parte y considerando el caudal que se bombea del canal colector norte al río Tucuy, el cual según el Estudio Hidrogeológico presentado es de 1500 m3/hora, se deberán tomar las medidas incluyendo obras de ser necesarias para el control de la erosión sobre la margen izquierda del río Tucuy, generada por el aumento de caudal producido por la descarga hídrica del canal interceptor del acuífero aluvial, con el fin de impedir que continúe la socavación lateral y se disminuya el aporte de sedimentos a causa de dicho proceso".

De igual manera en la visita de seguimiento se pudo constatar que la empresa adicionalmente a lo descrito en el oficio presentado ante este Ministerio se encontraba interviniendo el río Tucuy en el sector del puente, situación que no corresponde para nada a la emergencia planteada por la empresa.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se encuentra que la situación descrita por la empresa no corresponde a una emergencia no prevista, ya que como se pudo establecer en el PMA establecido por este Ministerio, los diferentes conceptos técnicos de seguimiento y en los actos administrativos que los acogen, la empresa conocía y planteaba una solución a la problemática de infiltración descrita distinta a las obras adelantadas; así mismo, se encuentra que las obras adelantadas y observadas durante la visita de seguimiento involucraron una intervención directa en el cauce del río Tucuy, la cual requería de la evaluación y concepto técnico previos por parte de la autoridad ambiental competente, ya que las mismas no se encuentran contempladas en el PMA establecido por este Ministerio.(...)"

Que el concepto técnico en referencia concluye con la siguiente recomendación:

"Evaluar la procedencia de iniciar proceso administrativo sancionatorio contra la empresa CARBONES DE LA JAGUA S.A por la intervención no autorizada en el lecho del río Tucuy y la posible afectación del recurso hídrico de esta fuente. Al respecto, como se ha indicado en el presente Concepto Técnico, las obras adelantadas por la empresa y la intervención no autorizada en el lecho del cauce del río Tucuy no se encuentran contempladas en el PMA establecido a la empresa por parte de este Ministerio."

Igualmente, dicho Concepto Técnico, manifiesta que:

"(...) 3.3 Informar al señor Adanies Quintero Calderón, la decisión final tomada por este Ministerio con relación a la queja interpuesta mediante el radicado 4120-E1-34109 del 17 de marzo de 2011. (...)"

Este concepto técnico es acogido mediante Auto No. 3141 de 30 de septiembre de 2011, acto administrativo que señala lo siguiente:

"Que teniendo en cuenta lo indicado en el Concepto Técnico 619 del 28 de abril de 2011, emitido por el Grupo de Seguimiento de esta Dirección y los aspectos legales referidos, el despacho encuentra fundadas razones para abrir investigación ambiental a las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO – CET., en orden a verificar los hechos u omisiones constitutivas de presunta infracción a la normativa ambiental vigente, concretamente respecto al incumplimiento de lo establecido en el Art. 22º de la Resolución 2375 del 18 de diciembre de 2008, por las obras adelantadas e intervención no autorizada en el lecho del cauce del río Tucuy, no contempladas en el Plan de Manejo Ambiental-PMA establecido mediante la citada resolución; así mismo, en presunta infracción al Art. 83, literal b del Decreto 2811 de 1974, y a los Arts. 104 y 238, numeral 3, literal c. del Decreto 1541 de 1978, por la intervención no autorizada en el lecho del río Tucuy y la posible afectación del recurso hídrico de esta fuente, conforme a lo evidenciado por el Grupo de Seguimiento de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de este Ministerio en la visita técnica realizada al proyecto el 4 y 5 de abril de 2011 y efectuada la correspondiente revisión de los documentos obrantes en el expediente 1203. (...)"

En dicho Auto, la ANLA resuelve, en su artículo primero:

"(...) Ordenar apertura de investigación ambiental a las empresas CONSORCIO MINERO UNIDO S.A., con NIT 800.103.090-8, CARBONES DE LA JAGUA S.A., con NIT 802.024.439-2, y CARBONES DEL TESORO S.A., con NIT 900.139.415-6, a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de presunta infracción ambiental(...)"

De ésta manera, el Equipo de Auditoría, en desarrollo de visita de inspección realizada al área de explotación minera correspondiente al Expediente LAM1203 Proyecto Operación Conjunta La Jagua, el día 22 de marzo de 2018, y ratificada en compañía del ciudadano Adaníes Quintero, funcionarios de ANLA y de la Empresa Minera mediante visita al sitio el dia 12 de abril de 2018, la existencia de la crítica situación de debilitamiento del talud correspondiente a pared occidental del pit, con riesgo de colapso del mismo, en razón a la ocurrencia de una fuerte filtración de aguas de escorrentía y por la presencia de agua proveniente del río Tucuy en el contacto roca-aluvión en la base del talud mencionado, hechos que confirman las situaciones detectadas por ANLA y reflejadas en el Concepto Técnico 619 del 28 de abril de 2011, el cual fue acogido por el Auto No. 3141 de 30 de septiembre de 2011, por el cual se ordenar apertura de investigación ambiental a las empresas mineras del Expediente LAM1203.

Así las cosas, se tiene que no obstante el ciudadano, en ejercicio del control social y en ejercicio del derecho de petición, haber realizado su solicitud de intervención a la ANLA, informando la situación de riesgo ambiental asociada con la inestabilidad del talud de la zona del PIT de la Operación Conjunta de la Mina La Jagua, mediante comunicación con radicado No. 4120-E1-34109 del 17 de marzo de 2011, acudiendo a lo contemplado en el

artículo 74 de la Ley 99 de 1993, a la fecha de visita de inspección realizada al sitio de los hechos por la CGR durante los días 22 de marzo y 12 de abril de 2018, se evidenció que los riesgos de colapso del talud persisten, lo cual se traduce en que no se ha atendido la situación de riesgo reportada en la queja presentada por el ciudadano, a pesar de haber transcurrido más de 7 años de haberse colocado en conocimiento de la autoridad ambiental las situaciones, hecho que refleja un indicio de que no se ha atendido de fondo, el trámite del derecho de petición mencionado, al respecto, es pertinente citar lo que al respecto ha señalado por la Corte Suprema de Justicia[1], la cual señala:

"(...) La providencia reiteró que la esencia de la prerrogativa comentada comprende entonces:
· Pronta resolución.
· Respuesta de fondo.
· Notificación de la respuesta al interesado.

De ese modo, una verdadera respuesta, si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos de ser oportuna, resolver lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del solicitante.

En efecto, la sala recordó que el hecho que la respuesta no colme el interés del peticionario no afecta la prerrogativa constitucional, pues su núcleo esencial no se contrae a que se otorgue una contestación que acoja los pedimentos formulados.

Enfatizó que si la respuesta no cumple con las pretensiones del presunto agraviado, es asunto extraño a esta acción, toda vez que el pronunciamiento hecho por el ente accionado dada su claridad y alcance satisface el derecho de petición que se aduce transgredido; otra cosa es que "pueda iniciar los procesos judiciales concernientes para controvertir el contenido de la respuesta suministrada por el organismo censurado, como es acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa. (...)"

De esta manera, se tiene que, no basta con que se comunique al ciudadano peticionario, el tramite adelantado por la autoridad administrativa, que en este caso se limitó a informar acerca de la apertura de investigación ambiental, conforme lo dispuesto en el Auto No. 3141 de 30 de septiembre de 2011, tal y como quedo plasmado en el contenido del Concepto Técnico 619 del 28 de abril de 2011, sino que debe dar una respuesta con unos atributos de profundidad, oportunidad y notificación, no solo informando el trámite adelantado, sino el resultado de la gestión adelantada por la autoridad administrativa, es decir debe cumplir con los requisitos de ser oportuna, resolver lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del solicitante.

El proceso administrativo sancionatorio iniciado por ANLA conforme lo dispuesto en el Auto No. 3141 de 30 de septiembre de 2011, no se ajustan a los principios constitucionales de celeridad, eficacia, y eficiencia de la función administrativa que deben observar las autoridades administrativas, conforme lo señalado por el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, reflejando de esta manera ineficacia e inoportunidad en la actuación adelantada.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal.

[1] Corte Suprema de Justicia Sala Civil, en Sentencia STC- 91572018 (23001221400020150036302), Jul. 6 de 2018.

CAUSA

Debilidades en los mecanismos de seguimiento y control por parte de la ANLA, en cuando a garantizar en mayor medida el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los titulares de los instrumentos ambientales y de los permisos ambientales. Deficiencias en el establecimiento de mecanismos de control idóneos que garanticen el cumplimiento debido de las funciones y deberes asignados a la autoridad ambiental.

EFECTO

Riesgo de controversias legales, ante la no atención de fondo de las solicitudes ciudadanas, generación de afectaciones significativas progresivas al medio ambiente, deterioro ambiental, generación de emergencias ambientales, entre otros.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 224-230).

Mediante Resolución 2375 de 18 de diciembre de 2008, se estableció a las empresas CARBONES DE LA JAGUA - CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO - CET, EL Plan de Manejo Ambiental Unificado en desarrollo de la actividad de Operación Integrada de los contratos mineros 285/95 (CDJ), 132/92 (CET), 109/90 (CMU) y DKP-141 (CDJ) y sus actividades conexas.

A través de su Artículo Sexto se obliga a las empresas al cumplimiento de los programas de manejo ambiental, en el que se incluye:

- PMA-SLJ-BF-12. Programa de manejo para el control de estabilidad de taludes.
- PMAU-SLJ-BF-14. Programa de manejo para el control de aguas.

Y mediante su Artículo Noveno, requiere a las empresas CARBONES DE LA JAGUA -CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO - CMU y CARBONES EL TESORO – CET., para que den cumplimiento a las siguientes exigencias, términos y condiciones:

2. En cuanto a las medidas de Manejo Ambiental
2.2. De las medidas del medio físico
Radicación: 2018064151-2-000
Fecha: 2018-05-23 16:36 - Proceso: 2018064151
Trámite: 116-ECO - Entes de Control 5
2.2.5. Programa de manejo para el control de estabilidad de taludes (PMASLJ-BF-12). Evaluar la estabilidad de los taludes en contacto con el agua del lago proyectado (caras libres de la masa de retrollenado), considerando condiciones críticas a través del tiempo (corto, mediano y largo plazo), variaciones en niveles, condiciones saturadas y secas, variaciones en estado de presiones, condiciones dinámicas, etc.

De otra parte, con el fin de propender por la estabilidad de taludes en particular del talud norte aledaño al tajo Tucuy, se deberá desde ya contemplar la posibilidad de implementar desde la barrera impermeable que se tiene proyectada con el fin de impedir el flujo de agua del acuífero cuaternario hacia el pit de explotación.
(...)
2.2.7. Programa de manejo para el control de aguas (PMAU-SLJ-BF-14).
2.2.7.1. El agua de escorrentía proveniente de los botaderos será recogida mediante canales perimetrales y conducida a lagunas de sedimentación ubicadas al final de cada uno de ellos, sin conocer el punto de descarga de este efluente, en consecuencia, además de anexar el punto de generación del vertimiento, se debe conocer el caudal y la fuente receptora del agua proveniente de botaderos.
2.2.7.2. En cuanto a las aguas ácidas, a pesar de que se indica, no se espera generación, la empresa, previo al bombeo de los sumideros a la laguna de sedimentación debe llevar a cabo el monitoreo del pH y el respectivo control para garantizar el cumplimiento del artículo 72 del Decreto 1594 de 1984, el cual debe ser corroborado con el monitoreo que se debe realizar en la Laguna de sedimentación denominada L-N-OCCI, hacia donde se bombeará el agua del tajo o sumidero.
2.2.7.3. Las lagunas de sedimentación deben ser diseñadas teniendo en cuenta lo establecido en el decreto 1594 de 1984, donde se indica que la remoción debe ser del 80%.
2.2.7.4. Ubicación y especificaciones del manto impermeable que acompañará el retrollenado sobre el costado norte en el pit Tucuy con el fin de impedir el drenaje de agua hacia el pit o retrollenado el aporte de sedimentos a causa de dicho proceso".

A lo cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, ha realizado seguimiento y ha iniciado los procesos sancionatorios:

Mediante concepto Técnico 619 del 28 de abril de 2011 a través del cual se atendió el radicado 4120-E1-22332 de febrero de 2011, donde Carbones de La Jagua, a través de su representante legal informa al entonces Ministerio, la ocurrencia de una fuerte filtración y la atención a una emergencia por la presencia de agua proveniente
2.2.7.5. De otra parte y considerando el caudal que se bombea del canal colector norte al río Tucuy, el cual según el Estudio Hidrogeológico presentado es de 1500 m3/hora, se deberán construir las obras necesarias para el control de la erosión sobre la margen izquierda del río Tucuy, generada por el aumento de caudal producido por la descarga hídrica del canal interceptor del acuífero aluvial, con el fin de impedir que continúe la socavación lateral y se disminuya del río Tucuy en el contacto roca-aluvión sobre la pared occidental del pit, para lo cual fueron adelantadas obras que se centraron en el redireccionamiento mediante la excavación con maquinaria del meandro hacia la margen derecha del río dentro del mismo cauce, en un tramo localizado entre las coordenadas: X: 1088268 Y: 1553328 y X: 1089246 Y: 1.553.498, por donde fluye actualmente la fuente hídrica; acogido por el Auto 3141 de 30 de septiembre de 2011; se establece que " (...) se encuentra que la situación descrita por la empresa no corresponde a una emergencia no prevista, ya que como se pudo establecer en el PMA establecido por este Ministerio, los diferentes conceptos técnicos de seguimiento y en los actos administrativos que los acogen, la empresa conocía y planteaba una solución a la problemática de infiltración descrita distinta a las obras adelantadas; así mismo, se encuentra que las obras adelantadas y observadas durante la visita de seguimiento involucraron una intervención directa en el cauce del río Tucuy, la cual requería de la evaluación y concepto técnico previos por parte de la Autoridad Nacional competente, ya que las mismas no se encuentran contempladas en el PMA establecido por este Ministerio.", aperturandose investigación ambiental a las empresas CONSORCIO MINERO UNIDO S.A., con NIT 800.103.090-8, CARBONES DE LA JAGUA S.A., con NIT 802.024.439-2, y CARBONES DEL TESORO S.A.

Debiéndose resaltar que ya se adelantaba mediante Resolución 383 de 8 de marzo de 2007, investigación por " (...) haber intervenido el curso del río Tucuy, el cual se constituye en una alteración del cauce asociada a las actividades de disposición de estériles del botadero Nororiental, alrededor de la coordenada N 1.553.450 y E 1.089.700, (...)"; declarándose culpable e imponiéndose multa por este

hecho, mediante Resolución 548 de 19 de marzo de 2009 , modificada por la Resolución 1771 de 16 de septiembre de 2009.

Refiriéndose el estado actual del sancionatorio en la repuesta a la OBSERVACIÓN N° 9- D - P: IMPULSO PROCESAL Y CUMPLIMIENTO DE TÈRMINOS EN PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES, establece:
a) Mediante el concepto técnico 1879 de 5 de mayo de 2013, acogido por el Auto 3513 de 18 de octubre de 2013, se ordena una indagación preliminar, entre otros hechos por " Por el incumplimiento a lo establecido en el Programa de manejo para el control de estabilidad de taludes PMA-SLJ-BF-12 y el Programa de manejo para el control de aguas PMAU-SLJ-BF-14, ya que se evidenció un inadecuado manejo de aguas de escorrentía superficial en (as zonas de botaderos externos de estériles (Oriental, Santa Fe y Antiguo Aeropuerto), así como el inadecuado manejo del cano Pedraza y Babilla".

Aperturándose investigación ambiental a través del Auto 4141 de 22 de septiembre de 2014 por "La Empresa no ha dado cumplimiento al Programa de Manejo para Control de Aguas (Ficha PMA-SLJBF-14) y particularmente a la intercepción de aguas infiltradas a través de la conformación de una barrera impermeable que impida el flujo de agua del aluvión hacia el tajo y retrollenado".

Refiriéndose el estado actual del sancionatorio en la repuesta a la OBSERVACIÓN N° 9- D - P: IMPULSO PROCESAL Y CUMPLIMIENTO

Destacándose el hecho de que la barrera impermeable requerida a través del subnumeral 2.2.5. del subnumeral 2.2.2 De las medidas del medio físico del Artículo Noveno de la Resolución 2375 de 18 de diciembre de 2008, se determina que fue terminada en el 2015, siendo reportado a través del radicado 2015058029-1 de 4 de noviembre de 2015, no evidenciándose flujo de agua en el concepto técnico 4230 de 18 de agosto de 2016, acogido mediante Auto 587 de 28 de febrero de 2017.

Ahora, en cuanto al cumplimiento del subnumeral 2.2.7.5. del subnumeral 2.2.7. Programa de manejo para el control de aguas (PMAU-SLJ-BF-14), del Artículo Noveno de la Resolución 2375 de 18 de diciembre de 2008; es necesario referir que mediante concepto técnico 1874 de 29 de octubre de 2009, acogido por el Auto 3249 de 27 de noviembre de 2009, se dio por cumplido describiéndose: " Al respecto se llevó a cabo la construcción de obra para control de erosión a partir de llantas en el punto de descarga de las aguas de mina generadas en el pit norte, restando la construcción de las obras en la descarga del aluvión", lo cual se reiteró en el concepto técnico 1879 de 6 de mayo de 2013, acogido por el Auto 1923 de 28 de junio de 2013.

Siendo a través del concepto técnico 8629 de 27 de mayo de 2014, acogido por el Auto 4940 de 5 de noviembre de 2014, que se establece el incumplimiento al subnumeral 2.2.7.5., ya que, si bien en visitas anteriores se evidencio la existencia de estructura de descarga, construida con llantas no se evidencio la estructura.

Dándose por cumplida, en el el concepto técnico 4230 de 18 de agosto de 2016, acogido mediante Auto 587 de 28 de febrero de 2017: "Teniendo en cuenta que fue construida la barrera impermeable y con ella se controló el flujo de agua proveniente del depósito aluvial del río Tucuy hacia la zona de explotación minera, también es evidente que se desmantelo el canal colector de esta agua, la estación de bombeo hacia el Tucuy y la descarga e 1500m3/hora. En consecuencia, la presente obligación ya no aplica toda vez que de acuerdo a las nuevas condiciones no requiere la construcción de estas obras (...)".

Es de resaltar que por consideraciones tanto ambientales como de seguridad minera, el proyecto de operación conjunta PLJ no podría mantenerlas para la explotación del tajo norte, si no se garantizara la estabilidad de la pared norte del pit, por dos situaciones específicamente:

1. Que al permitir la filtración de flujos del acuífero cuaternario del rio Tucuy hacia el pit minero, se aumenta la presión de poros en la pared del tajo, situación que podría conllevar a una inestabilidad global del talud y generación de deslizamiento en el mismo con consecuencias en la operación al interior del pit como de deterioro del plan minero en la corona del mismo.

2. Que de presentarse una filtración de estos flujos, se tendrían consecuencias ambientales lo cual podría tener repercusiones en la estabilidad hidráulica del acuífero cuaternario, como también sobre el caudal ecológico del río Tucuy con los conflictos consecuentes en los usuarios aguas abajo.

Bajo estos dos escenarios, las actuaciones de la Autoridad Nacional SI DIERON resultado producto del ejercicio del seguimiento, y específicamente al requerimiento efectuado en el Artículo sexto de la Resolución 2375 de 18 de diciembre de 2008, consistente en:

"De otra parte, con el fin de propender por la estabilidad de taludes en particular del talud norte aledaño al tajo Tucuy, se deberá desde ya contemplar la posibilidad de implementar desde la barrera impermeable que se tiene proyectada con el fin de impedir el flujo de agua del acuífero cuaternario hacia el pit de explotación".

Lo anterior considerando que la Barrera de baja permeabilidad se constituye en la única obra que permite controlar los flujos de agua subterránea del acuífero aluvial del rio Tucuy hacia el tajo, situación que es claramente visible en campo, donde se puede localizar la barrera en el sector norte del tajo entre el rio Tucuy y la pared del tajo, cerca al sitio donde se construyó la laguna León, donde se construyó la barrera bajo criterios geotécnicos e hidráulicos acordes a un diseño específico para su función, con materiales de baja permeabilidad y que permitan garantizar tanto los factores de seguridad del lado del tajo como mantener los niveles piezometricos del lado del rio Tucuy.

El indicador más evidente del funcionamiento de esta obra, fue precisamente la excavación reciente para la conformación de la laguna León donde no se identificaron afloramientos de agua subterránea.

La obra como tal fue terminada en el 2015 siendo reportada por la empresa a través del radicado 2015058029-1 de 4 de noviembre de 2015, y el cumplimiento de la misma se reporta en el Concepto Técnico 4230 de 18 de agosto de 2016, acogido mediante Auto 587 de 28 de febrero de 2017, donde el aspecto más importante fue la NO identificación de flujo de agua hacia el tajo.

Durante los últimos dos seguimientos que ha realizado esta Autoridad en los años 2016 y 217 no se han reportado anomalías de orden hidráulico ni geotécnico en los dos costados de la barrera, por lo cual se concluye que la obra se encuentra funcionando efectivamente.

Ahora, en cuanto a la emergencia por deslizamiento de talud contiguo al río Tucuy en sector norte de la Mina La Jagua, informada a través del radicado 2018044653-1-000 de 16 de abril de 2018 con VITAL 410008020244391800l del evento ocurrido el 27 de enero de 2018; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, atendió la queja realizada por el concejal del municipio

de la Jagua de Ibirico señor Adanies Quintero y en compañía de la comisión de la CGR con referencia a falla en talud de botadero occidental en la mina la Jagua a cargo de C.I. Prodeco S.A., realizó visita de inspección, atendida por el departamento ambiental de la empresa C.I. Prodeco S.A., quienes manifiestan que la contingencia se encuentra controlada y fue informada a la ANLA, mediante reportes Vital No. 4100080202443918001, 7300080202443918001, 73000802024491800 3, 7300080202443918004.

De igual forma, la empresa C.I. Prodeco S.A. presenta acta de reunión ante el Consejo Municipal de la Gestión del Riesgo de desastre el día 7 de marzo de 2018, donde categorizan la contingencia como "Riesgo Alto Inminente", el cual representa la intervención correctiva de manera inmediata; por lo que se realizó caracterización del área, levantamiento de coordenadas y registro fotográfico, que soporten el pronunciamiento de la Autoridad, tal como consta en el Acta de Gestión del Riesgo del Municipio de la jagua de Ibirico.

Conclusión
Después de deliberar los integrantes del CMGRD, se concluye y manifiestan estar de acuerdo en la clasificación de alto riesgo, determinándolo como riesgo inminente, en forma unánime sus integrantes dan concepto favorable, para que se haga lo más pronto posible la intervención en reducir el riego, como medida estructural de acción correctiva de manera inmediata.

La solución planteada por la empresa consiste en las siguientes obras, cuyo soporte técnico hace parte del Acta correspondiente:

1. Preliminares
- Construcción rampa de acceso al rio de 5m de ancho y 10% de pendiente
- Corrección del flujo hacia la zona centro de la ronda del cauce

2. Realizar perfilado de talud
- Talud 1.5H : 1.0V
- Altura Máxima De 10mts

3. Proteger talud perfilado mediante sistema de empraderizacion

- Empraderizacion con materia orgánica, semillas y geomanto permanente (facilitar crecimiento vegetación)

4. Proteger parte baja Talud ante socavación
- Construcción de muro en concreto ciclópeo
- Profundidad 1.5m
- Ancho 1.0m

5. La erosión del talud perfilado se podrá mitigar con sistema de bloques e hidromalla
- Espesor sugerido 30cm

Bajo este contexto, y con la categorización del Riesgo establecido por el municipio, la empresa no debe esperar a que esta Autoridad se pronuncie al respecto y debe iniciar las obras de forma inmediata.

ANALISIS DE RESPUESTA

La entidad auditada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en la respuesta suministrada a la CGR correspondiente a esta observación de auditoria, señala los

fundamentos técnicos que según ella, han generado valor agregado en razón a las gestiones adelantadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como por ellos, sin embargo el Equipo Auditor al respecto señala lo siguiente:

a) Quedan claras las actuaciones adelantadas por la autoridad ambiental (MAVDT y ANLA) algunas producto de las quejas ciudadanas, de los procesos de seguimiento y control al expediente licenciado LAM1203, las cuales han ocasionado requerimientos reiterados por parte de la entidad al titular del PMA, apertura de procesos administrativos sancionatorios ambientales, sin embargo se evidencia que están no han sido suficientes para dar una solución definitiva a la problemática citaba en la observación.

b) Se evidencia que la entidad tramitó la queja ciudadana con radicado 2018044653-1-000 de 16 de abril de 2018 con VITAL 4100080202443918001 del evento ocurrido el 27 de enero de 2018; atendiendo la solicitud realizada por el Concejal del Municipio de la Jagua de Ibirico, relacionada con el trámite ante el Comité Local de Gestión del Riesgo del Municipio de La Jagua de Ibirico, sin embargo se evidencia que estas acciones, fueron ejecutadas fundamentalmente, en reacción a la visita de inspección realizada por el Equipo Auditor el día 12 de abril de 2018.

c) En la información reportada por ANLA en su respuesta no se evidencia, que se haya allegado al Equipo Auditor copia de la respuesta de fondo dada a las quejas ciudadanas realizadas desde el año 2011 y en fechas anteriores, con el fin de atender y dar solución a las problemática reportada por la sociedad civil.

Así las cosas, con base en el análisis de los argumentos expuestos por la entidad auditada, se tiene que la sustentación técnica dada por la ANLA, no permite desvirtuar la observación formulada por la CGR, razón por la cual el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo conservando su presunta connotación Disciplinaria y Penal.

HALLAZGO N°28. ADMINISTRACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE EXPEDIENTES ELECTRONICOS DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES EN EL ANLA.

CRITERIO

La Ley 1437 de 2011, "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" en su Titulo III Capitulo IV, reguló la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, señalando en sus artículos 53 y siguientes, la validez y autenticidad del documento público en medio electrónico, la posibilidad de emitir actos administrativos electrónicos con las condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad, la notificación por vía electrónica y la conservación electrónica de los documentos.

El artículo 59 de la Ley 1437 de 2011, establece la creación del expediente electrónico como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan, advirtiendo que debe contener un índice electrónico firmado digitalmente por la autoridad, órgano o entidad actuante.

La Ley 527 de 1999, definió y reglamentó el acceso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales y se establecieron las entidades de certificación.

El Decreto No. 1747 de 2000, reglamentó parcialmente la Ley 527 de 1999, en lo relacionado con las entidades de certificación, los certificados y las firmas digitales.

El Decreto No. 19 de 2012, dictó normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, en materia de solicitudes, quejas, recomendaciones, reclamos, huellas dactilares, supervivencias, pago de obligaciones a favor del Estado, establecimiento de los trámites autorizados por la ley, notificaciones y otras, entre las cuales se cuentan actividades, deberes y cesación de actividades de las entidades de certificación, respecto del uso de herramientas electrónicas.

El Decreto No. 2364 de 2012, reglamenta el artículo 7o de la Ley 527 de 1999, sobre la firma electrónica y se dictan otras disposiciones.

Mediante la Directiva Presidencial No. 04 de 2012, el Gobierno Nacional impartió instrucciones a las entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva para la implementación de la política de gestión pública efectiva, eficiente y eficaz, dentro de las cuales se encuentra la estrategia denominada "Cero Papel" que consiste en la sustitución de los flujos documentales en papel por soportes y medio electrónicos sustentados en la utilización de Tecnología de la Información y la Telecomunicaciones., situaciones que se constituyen en deberes que observar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR.

También, como parte del compromiso de mejoramiento de los procesos y de la eficiencia en el cumplimiento de las funciones que le corresponden a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, se tiene que esta entidad, conforme a lo dispuesto en numeral 3 del artículo 1 del Decreto 3573 de 2011, es la responsable, entre otras funciones de: *"3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–"*, así como en concordancia con el artículo 65 de la Ley 1333 de 2009, de la función de: *"7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya."*, lo anterior con el liderazgo de la Dirección General, vienen impulsando la implementación e implantación de la plataforma que permite la consolidación del Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA–.

CONDICION

En la consulta documental realizada a los expedientes seleccionados en la muestra del proceso auditor adelantado se registra la incorporación y manejo de documentación e información electrónica y la organización en expedientes, correspondientes a los diferentes procesos administrativos que por disposición legal, debe adelantar la entidad, no obstante, no se registra tal situación con la información pertinente a los tramites y procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental adelantados por la ANLA, relacionados con los expedientes Planes de Manejo Ambiental y Permisos Ambientales de los Proyectos de Minería de Carbón de la Zona Minera del Centro del Cesar, en los cuales no resultó posible evidenciar la asignación de un código particular por expediente de proceso sancionatorio, solo para consulta de proceso se hace referencia al Auto de Inicio o de Apertura de Indagación Preliminar, si se realiza su manejo en carpetas físicas en documentos impresos, pero no de forma agrupada y consolidada por expediente que contenga toda la información en documentos electrónicos, relacionado con cada caso particular.

Lo anterior en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1437 de 2011, de manera que se facilite el control, su consulta, de una manera ágil, oportuna, a través de la optimización de la infraestructura tecnológica necesaria que haga posible la administración y el mantenimiento de forma adecuada, de una plataforma de aseguramiento electrónico, que garantice la conservación de documentos electrónicos, bajo unos atributos de autenticidad, integridad, disponibilidad, custodia y respaldo de la documentación procesada electrónicamente dentro de las actuaciones administrativas de carácter ambiental, de manera que permita un mejoramiento del desempeño de la organización, a través del empleo de un entorno digital que sea propicio para el adecuado cumplimiento de todos los deberes y funciones asignadas y adelantadas por la entidad.

Hallazgo administrativo.

CAUSA

Las debilidades detectadas pueden tener origen a la falta de procedimientos y mecanismos de control al interior de la Corporación, que garanticen el acatamiento y cumplimiento de los requerimientos formales para adelantar los trámites administrativos sancionatorios de carácter ambiental dentro de los instrumentos ambientales de los proyectos, obras o actividades, tal como los del sector de minería de carbón.

EFECTO

Las situaciones descritas no facilitan un óptimo cumplimiento de los principios de la función administrativa, establecidos en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, en donde se manifiesta que: *"La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad,*

economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.", esto por parte de los profesionales responsables y designados de adelantar y conocer de los procesos sancionatorios ambientales en la ANLA.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 231).

El Sistema de Información de Licencias ambientales SILA es un un software o aplicativo multi-corporación, concebido como una solución digital parametrizable, que permite realizar la gestión interna de los diferentes trámites ambientales de competencia de la ANLA, igualmente facilita la estandarización de los procedimientos administrativos y la automatización de los flujos de trabajo."

De otra parte, el Sistema de Gestión Documental y Procesos SIGPRO es Sistema de Información que bajo un esquema de administración de procesos de negocio (Business Process Management o BPM), tiene implementado èl modelo de Gestión de Calidad basado en la norma NTCGP 1000 (Control de Documentos, Mapa de Riesgos, Producto No Conforme, Encuestas, Actas), la automatización de procesos como el de Auditorias, Plan de Mejoramiento y Plan de Acción. Y como proceso transversal cuenta con los elementos para el desarrollo de la Gestión Electrónica Documental (radicación y distribución de Comunicaciones Oficiales, Archivo y Tablas de Retención Documental)

Mediante la Resolución 922 de 2014 fue adoptada la Plataforma Tecnológica Integrada denominada SILA II (hoy SIGPRO) como herramienta de apoyo para la gestión documental y la administración de los modelos de gestión de la Autoridad nacional de Licencias Ambientales.

Así las cosas, el Sistema de Información de Licencias ambientales SILA está concebido como un apoyo a la gestión de tramites competencia de la Autoridad, pero no es un sistema de gestión documental en donde puedan encontrarse expedientes electrónicos. No obstante, desde el momento de su creación se han llevado a cabo actividades tendientes a lograr este objetivo, el cual requiere una inversión importante de recursos, así como tiempo, debido a la cantidad de documentos que conforman cada uno de los expedientes competencia de esta Autoridad.

En virtud de lo anterior, el Sistema de Información de Licencias ambientales SILA puede ser utilizado como una herramienta auxiliar de consulta de documentos. Sin embargo, los expedientes de carácter sancionatorio deberían ser consultados en físico.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

El Equipo Auditor de la CGR, no desconoce las bondades y virtudes del Sistema de Gestión Documental y Procesos SIGPRO, sin embargo, a pesar de la implementación de éste mismo, se detectan debilidades significativas que no permiten rescatar en debida forma la funcionalidad del sistema citado, de manera que proporcione un valor agregado significativo a los procesos administrativos adelantados por la entidad, especialmente en los procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental.

De esta manera, el Equipo Auditor considera que los sustentos facticos suministrados por la entidad auditada en su respuesta, no contienen suficiencia para desvirtuar la observación formulada por la CGR, razón por la cual se valida la observación como hallazgo administrativo.

HALLAZGO N°29 – D25. PLAN DE GESTION DEL RIESGO PARA EL MANEJO DE VERTIMIENTOS - CASO EMERGENCIA DRENAJE DE AGUAS ACIDAS DE MINERÍA AL CAÑO SANTA CRUZ DEL 5 DE ABRIL DE 2018- Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIO

El artículo 41 del **Decreto No. 3930 de 2010**, por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del **Decreto-Ley 2811 de 1974** en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones, dispone que toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.

El artículo 42 del **Decreto No. 3930 de 2010** en su numeral 20 establece como uno de los requisitos para obtener el permiso de vertimientos la presentación del Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos.

El artículo 44 del **Decreto No. 3930 de 2010** señala que:

"Las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que desarrollen actividades industriales, comerciales y de servicios que generen vertimientos a un cuerpo de agua o al suelo deberán elaborar un Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos en situaciones que limiten o impidan el tratamiento del vertimiento. Dicho plan debe incluir el análisis del riesgo, medidas de prevención y mitigación, protocolos de emergencia y contingencia y programa de rehabilitación y recuperación."

El artículo 2, 4 y 5 de la **Resolución No. 1514 de 2012**, señala que:

"(...) La presente resolución rige en todo el territorio Nacional y aplica a las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que desarrollen actividades industriales, comerciales y de servicios, que generen vertimientos a un cuerpo de agua o al suelo.

Los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental de conformidad con la normatividad vigente, que incluyan vertimientos deberán elaborar el Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos, según lo dispuesto en los términos de referencia de que trata el artículo 1o de la presente resolución.

PARÁGRAFO. Las situaciones de emergencia o contingencia asociadas con derrames que se presenten en otras áreas de proceso o actividad diferente a situaciones que limiten o impidan el tratamiento del vertimiento, deberán ser abordadas y manejadas a través del Plan de Contingencia para Manejo de Derrames de Hidrocarburos o Sustancias Nocivas. (...)

(...) La formulación e implementación del Plan de Gestión de Riesgos para el Manejo de Vertimientos es responsabilidad del generador del vertimiento que forma parte del permiso de vertimiento, o licencia ambiental, según el caso, quien deberá desarrollarlo y presentarlo de acuerdo con los términos establecidos en la presente resolución. (...)

El Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos deberá tener la misma vigencia del permiso de vertimiento o licencia ambiental, según el caso. (...)"

A su vez, el artículo 24 del Decreto 3930 de 2010, prohibió efectuar vertimientos, en los casos señalados a continuación:

*"(...) **Prohibiciones**: No se admite vertimientos:*
1. En las cabeceras de las fuentes de agua.
2. En acuíferos.
3. En los cuerpos de aguas o aguas costeras, destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso.
4. En un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente.
5. En cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o parcialmente protegidos, de acuerdo con los artículos 70 y 137 del Decreto-ley 2811 de 1974.
6. En calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillados para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación.
7. No tratados provenientes de embarcaciones, buques, naves u otros medios de transporte marítimo, fluvial o lacustre, en aguas superficiales dulces, y marinas.
8. Sin tratar, provenientes del lavado de vehículos aéreos y terrestres, del lavado de aplicadores manuales y aéreos, de recipientes, empaques y envases que contengan o hayan contenido agroquímicos u otras sustancias tóxicas.
9. Que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos determinados en el artículo 9° del presente decreto.
10. Que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos (...)".

Así pues, el artículo 25 del Decreto 3930 de 2010, sobre las actividades prohibidas señala que no se permite el desarrollo de las siguientes actividades:

"(...) 1. El lavado de vehículos de transporte aéreo y terrestre en las orillas y en los cuerpos de agua, así como el de aplicadores manuales y aéreos de agroquímicos y otras sustancias tóxicas y sus envases, recipientes o empaques.
2. La utilización del recurso hídrico, de las aguas lluvias, de las provenientes de acueductos públicos o privados, de enfriamiento, del sistema de aire acondicionado, de condensación y/o de síntesis química, con el propósito de diluir los vertimientos, con anterioridad al punto de control del vertimiento.
3. Disponer en cuerpos de aguas superficiales, subterráneas, marinas, y sistemas de alcantarillado, los sedimentos, lodos, y sustancias sólidas provenientes de sistemas de tratamiento de agua o equipos de control ambiental y otras tales como cenizas, cachaza y bagazo. Para su disposición deberá cumplirse con las normas legales en materia de residuos sólidos. (...)"

Entre tanto, el artículo 35 del Decreto 3930 de 2010, establece que los usuarios que exploren, exploten, manufacturen, refinen, transformen, procesen, transporten o almacenen sustancias nocivas para la salud y para los recursos hidrobiológicos, deberán estar provistos de un plan de contingencia y control de derrames, el cual deberá contar con la aprobación de la autoridad ambiental competente y tratándose de vertimientos al agua o al suelo, de presentarse fallas en los sistemas de tratamiento, labores de mantenimiento preventivo o correctivo, emergencias o accidentes que limiten o impidan el cumplimiento de la norma de vertimiento, se deberán suspender de inmediato las actividades que lo generan, exceptuado aquellas directamente asociadas con la generación de aguas residuales domésticas, conforme a lo señalado en el artículo 36 del Decreto en cita.

Adicionalmente, el Artículo 44 ibidem, sobre el Plan de Gestión del Riesgo para el manejo de vertimientos, prescribe: "Las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que desarrollen actividades industriales, comerciales y de servicios que generen vertimientos a un cuerpo de agua o al suelo deberán elaborar un Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos en situaciones que limiten o impidan el tratamiento del vertimiento. Dicho plan debe incluir el análisis del riesgo, medidas de prevención y mitigación, protocolos de emergencia y contingencia y programa de rehabilitación y recuperación". El cual

debe ser elaborado con base en los términos de referencia que al respecto emitiera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los cuales fueron adoptados por éste mediante Resolución No. 1514 del 31 de agosto de 2012.

En este sentido, la Resolución No. 1514 del 31 de agosto de 2012 dispone que:

"(...) La formulación e implementación del Plan de Gestión de Riesgo para el manejo de Vertimientos es responsabilidad del generador del vertimiento que forma parte del permiso de vertimiento o licencia ambiental, según el caso, quien deberá desarrollarlo y presentarlo de acuerdo con los términos establecidos en la presente resolución", el cual tendrá la misma vigencia del permiso de vertimientos o licencia ambiental según corresponda. (...)"

Es así como, en el Numeral 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 se define como emergencia, lo siguiente:

*"(...) **9. Emergencia**: Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. (...)"*

La **Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013**, modifica el permiso de vertimientos otorgado mediante la Resolución 262 del 10 de febrero de 2010 la cual se otorgó a las empresas CARBONES DE LA JAGUA S.A — CDJ S.A., CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. -CMU S.A. y CARBONES EL TESORO S.A. - CET S.A., para el vertido de aguas residuales domésticas, mineras e industriales, en beneficio de la Operación Integrada de los contratos mineros 285/95 (CDJ), 132/92 (CET), 109/90 (CMU) y DKP-141 (CDJ) y HKT-08031(CDJ), el cual hace parte del Plan de Manejo Ambiental Unificado del proyecto (Resoluciones 2375 de 18 de diciembre de 2008 y 2539 de 17 de diciembre de 2009), en virtud de la Resolución 708 del 28 de agostos de 2012; en el sentido de excluir los puntos que no seguirán siendo utilizados e incluir aquellos nuevos solicitados; en este acto administrativo en su **ARTÍCULO PRIMERO**, se distingue en el ítem Vertimientos de Aguas Residuales de Minería, el punto de vertimiento denominado: "Bombeo Sector Sur", el cual se describe a continuación:

Bombeo sector Sur	1.550.110	1.084.704	333,33	Sistema para el tratamiento, la estabilización y la medición de parámetros de calidad de las aguas/ Fuente Hídrica receptora "Quebradas antiguo cauce Las Delicias y Santa Cruz"	Santa Cruz

En el **ARTÍCULO CUARTO** de la Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013, se establece que: *"Las empresas CARBONES DE LA JAGUA —CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO —CMU y CARBONES EL TESORO —CET, no podrán hacer uso del agua de ríos, caños, quebradas, pozos o de cualquier cuerpo de agua natural para efectuar el proceso de dilución de las aguas residuales domésticas, industriales y de minería, generadas dentro de la planta de explosivos."*

El artículo **ARTÍCULO QUINTO** de la Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013, se señala que: *"Presentar en el término de dos meses a partir de la ejecutoria del presente acto, el Plan de Contingencia para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas, de que trata el artículo 35 del Decreto 3930 de 2010, para su correspondiente evaluación y aprobación por parte de esta Autoridad."*

Igualmente, el **ARTÍCULO SEXTO**, de la Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013, indica: *"Abstenerse de realizar vertimientos de residuos líquidos sin tratamiento previo, sobre cualquier fuente receptora natural, en caso de mantenimientos preventivos, correctivos o situaciones de emergencia, deberán*

desarrollar el plan de contingencia del sistema de tratamiento de aguas residuales, aprobado por esta Autoridad."

CONDICION

Realizada la Consulta en el SILA y VITAL, de los hechos objeto de la emergencia ambiental presentada, cuyo origen se registró en el punto de vertimiento denominado: ***"Bombeo Sector Sur – Lagunas Sur"*** el día 5 de abril de 2018, fue posible detectar las siguientes quejas ambientales reportadas por la ciudadania a la ANLA, así:

1) QUEJA AMBIENTAL No. 1 – Via Telefónica, instaurada por el Señor Guillermo Montes el día 5 de abril de 2018. Sin No PQR, en donde de acuerdo con el documento ACTA DE VISITA DE INSPECTORES REGIONALES, se registra lo siguiente:

"El inspector regional de mineria de la ANLA Wilson Pérez Ascanio recibe queja via telefónica el 5 de abril de 2018 proveniente del ciudadano Guillermo Montes (celular 3173464453) vecino del municipio de La Jagua de Ibirico, donde informa presunta contaminación y mortandad de fauna silvestre en el caño Santa Cruz, fenómeno originado al parecer por punto de vertimiento de aguas industriales sector sur de la operación conjunta PLJ. Localizado en las coordenadas magna sirgas Colombia: E: 011084733, N: 011549998."

2) QUEJA AMBIENTAL No. 2 – Via correo electrónico, realizada por la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, publicada en su página web el día 6 de abril de 2018[1], efectuada en el siguiente sentido:

"Corpocesar verifica afectación ambiental en el caño Santa Cruz en la Jagua de Ibirico

La Jagua de Ibirico, 6 de abril de 2018. (Corpocesar). La Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) investiga la afectación que estaria provocando la contaminación por vertimientos de aguas tratadas que provienen de las lagunas de estabilización de la mina PLJ del Grupo Prodeco sobre el caño Santa Cruz, en el municipio de la Jagua de Ibirico, al centro del departamento.

"Inmediatamente tuvimos conocimiento del hecho procedimos hacer una visita de inspección el jueves en horas de la tarde, conjuntamente con los bomberos del municipio de La Jagua se llegó hasta el punto exacto del vertimiento sobre la parte alta del caño Santa Cruz, verificando que efectivamente hay una afectación producida por las operaciones que realiza la empresa minera Prodeco en materia de vertimiento de una de sus piscinas de tratamiento de agua y que está llegando al rio", manifestó el director de Corpocesar, Kaleb Villalobos Brochet.

Conociéndose esta situación Corpocesar dio aviso a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, y monitorea el plan de contingencia de la empresa minera del Grupo Prodeco. "Una vez verificada la contingencia en el lugar, Corpocesar procedió a hacer un muestreo de agua que está para análisis de laboratorio, y se le informó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, quien es la autoridad competente en materia de vigilancia para la gran mineria en el Cesar", indicó Villalobos Brochet.

Así mismo, profesionales de Corpocesar acompañaran la labor de monitoreo ambiental sobre la zona de contingencia. "Nuestros funcionarios tienen las indicaciones de hacer seguimiento al plan de contingencia y

[1] http://www.corpocesar.gov.co/Corpocesar_verifica_afectacion_ambiental_en_el_cano_Santa_Cruz_en_la_Jagua_de_Ibirico.html

de acompañar al equipo interinstitucional por parte del Ministerio de Ambiente y funcionarios de la ANLA, el cual se reunirán en las próximas horas en el lugar, con el fin de prevenir riesgos para la salud y afectaciones ambientales, ya que se realizarán nuevos muestreos de agua en el sistema de tratamiento de la mina y en varios puntos del caño Santa Cruz", dijo el jefe de la autoridad ambiental en el Cesar."

3) **QUEJA AMBIENTAL No. 3 – Vía correo electrónico,** registrada como PQR No 7847 del 10 de abril de 2018, solicitud interpuesta por el ciudadano identificado con C.C. No. 1.064.117.266, en donde en donde documento adjunto, coloca en conocimiento de la autoridad ambiental, las siguientes situaciones:

"(...) Por medio de la presente me permito denunciar y recordarles un incidente ocurrido el 5 de abril de 2018, relacionado con la mina La Jagua PLJ, la cual derramó una cantidad indeterminada de aguas servidas en el rio santa cruz, dichas aguas provenientes de la laguna de estabilización de aguas servidas que son producidas en la empresa, dicha laguna se encontraba bajo el cuidado de la empresa de explotación minera, estos hechos mencionados anteriormente y probados debidamente generó un daño al ecosistema, lo cual fue el factor determinante para cambiar los parámetros físicos, químicos y microbiológicos del efluente, esto ocasionó la muerte de todos los organismos que allí vivían, entre los cuales se pueden destacar moncholo , bocachico, comelon, liso, rayados, coroncoros, sardinas, barbul, cangrejos, rayas de agua dulce, anguilas, macroinvertebrados y algunas especies de aves que se alimentaron de peces muertos, con la consecuencia de morir luego.

Toda la comunidad de la Jagua de Ibirico enterada de la situación quedó sorprendida y decepcionada por la indiferencia (de empresas encargadas de defender y cuidar el medio ambiente) que rayaba con complicidad, pues parece importarles muy poco tomar acciones en contra de la empresa en cuestión mencionada. Contrario a lo que la comunidad opina, la empresa continuó con sus operaciones y sus vertimientos al efluente del rio santa cruz.

A partir del suceso, se generaron varios daños en el ecosistema, los cuales fueron:

- *Daño a largo plazo del ecosistema, por tanto desequilibrio ambiental en la parte baja de la cuenca.*
- *Malos olores al momento de utilizar el agua del efluente para usos en el hogar(Lavar, cocinar, beber)*
- *Modificación de la apariencia física de las áreas recreativas que tienen contacto con el vertimiento.*
- *Eutrofización del efluente, causado por exceso de materia orgánica que contiene el vertimiento.*
- *Daño a los cultivos aledaños que se veían beneficiados de las aguas del afluente.*
- *Afectación a las pescas con las cuales se veían beneficiadas muchas familias.*

A ustedes el asunto, parece no importarles, desestimaron las acusaciones, que fueron generados por los medios de comunicación locales, ignoraron las pruebas, y en un silencio cómplice permitieron que la empresa minera PLJ convirtiera uno de nuestros ecosistemas locales, en un cuerpo de agua despoblado de vida.

Dos veces me comuniqué con el señor Wilson Pérez quien afirma ser Inspector del ANLA quien primeramente mostró interés en lo ocurrido, pero luego su respuesta fue evasiva; dando lugar a un descontento debido al poco interés en el tema, que presentándose como inspector del ANLA deja al descubierto su falta de profesionalismo sin dejar de un lado su falta de compromiso con el medio ambiente.

Escribo una carta a ustedes invocando la ley 99 de 1993 sobre principio del que contamina paga, para darle pronta solución al daño causado al ecosistema contemplado en la cuenca del rio Santa Cruz.

Como ustedes bien sabe, no es la primera vez que la empresa Mina La Jagua (PLJ) tiene problemas de índole ambiental, debido, que anteriormente se les responsabiliza por el desvió de varios rios, con el fin de uso propio, privando de esté a las comunidades que se veían beneficiadas del suministro de agua.

Como si lo ocurrido hasta ahora fuera poco, los permisos otorgados por la corporación CAR le dan cierta impunidad al momento de realizar "Aprovechamientos forestales, canales de aducción y/o desvió de ríos con el fin de beneficio propio para la empresa, es decir con la ausencia de un ente que verdaderamente supervise las decisiones ambientales, la empresa maneja la(s) cuenca(s) como si fueran su patio trasero.

Espero que ustedes propendan por el bienestar del medio ambiente y por supuesto de las personas que lo habitamos, al no permitir que empresas, que en mi concepto NO son aptos para manejar una correcta gestión ambiental, en este caso unas lagunas de estabilización, que no cumple con los parámetros para verter a un efluente como lo es el Rio Santa Cruz y que a pesar de las diversas quejas que se escuchan en la comunidad de La Jagua de Ibirico, siga haciendo un uso inadecuado de los recursos naturales.

Así mismo espero que no permitan a dicha empresa causar semejante daño, se podría decir que esta empresa tiene falencias en su plan de gestión ambiental, en la parte de residuos sólidos, líquidos, y volátiles, y la comunidad de La Jagua de Ibirico, y comunidades aledañas no se deben ver afectadas por dichas falencias.

Las investigaciones avanzan en las entidades respectivas espero que en la ALAN (sic) no se estanquen mientras La empresa minera (Mina La Jagua PLJ) avanza en sus daños al ambientes.

Voluntariamente me ofrezco y manifiesto mi disposición para hacer acompañamiento en este proceso que debe iniciar por el daño irreparable a nuestros ecosistemas locales y todos los impactos negativos que generan a diario. (...)"

Al respecto, ANLA, suscribe el ACTA DE INSPECCIÓN REGIONAL por parte del profesional asignado en La Jagua de Ibirico, quien diligencia la comunicación mediante radicación ANLA 2018040126-1-000 y procede a informar a la empresa C.I. PRODECO S.A., para que se active el plan de acción en respuesta a la presunta eventualidad. La empresa procede a verificar la situación, confirmando la ocurrencia del evento mediante la activación del plan de contingencia, reporte recibido por la ANLA el 6 de abril de 2018 a las 10:53 am, mediante registro Vital 41000802024439180O2.

De esta manera, ANLA posteriormente, suscribe el CONCEPTO TÉCNICO No. 02063 del 30 de abril de 2018, en donde señala lo siguiente:

"(...) El inspector regional de la ANLA efectúa visita de inspección ocular al caño Santa Cruz el día 06 de abril de 2018, en compañía de funcionario de CORPOCESAR, Ing. José Miguel Gutiérrez en calidad de coordinador seccional de la Jagua, representante de la secretaría de ambiente de la alcaldía municipal de La Jagua de Ibirico, ing. Ricardo Cuadro Chinchilla, y cuerpo oficial de bomberos del municipio de la Jagua. En la inspección se observa diversidad de especímenes ícticos muertos a las orillas del cuerpo hídrico y una coloración amarilla oxido en el agua con presencia de sedimentos que discurren por el cauce

En el área se identifica la suspensión del vertimiento y personal de la empresa C.I. PRODECO S.A. que realiza recorridos sobre el cauce del caño Santa Cruz.

Los representantes de C.I. PRODECO S.A. no precisan causas, tipo y cantidad del vertimiento entregado al caño Santa Cruz bajo las condiciones generadoras de la contingencia, a su vez, reportan que darán inicio a una investigación destinada a determinar el volumen agua vertida y sus condiciones fisicoquímicas, entre otros factores que permitan dilucidar el origen de la variación del vertimiento, manifiestan que el vertimiento estará suspendido hasta que se supere la contingencia.

Cabe señalar que los representantes de CORPOCESAR realizaron medición in situ de pH en la piscina N° 5, ubicada antes del punto de vertimiento cuyo resultado es de 2.62 Unidades condición que genera acidificación del fluido a verter sobre el caño Santa Cruz. (...)"

En el CONCEPTO TÉCNICO No. 02063 del 30 de abril de 2018, los profesionales de ANLA, en el numeral 7 Recomendaciones, señalan:

"(...) Teniendo en cuenta el análisis del presente concepto técnico, se recomienda evaluar la procedencia de imponer la siguiente medida preventiva a la OPERACIÓN CONJUNTA COMPUESTA POR LAS EMPRESAS CARBONES DE LA JAGUA – CDJ Nit. 802024439-2, CONSORCIO MINERO UNIDO CMU Nit. 900139415-6 y CARBONES EL TESORO – CET Nit. 800103090-8.:

- Medida de suspensión de Vertimiento de aguas industriales procedentes del Pit Sur del proyecto de EXPLOTACIÓN INTEGRAL DE CARBÓN DEL FLANCO OCCIDENTAL DEL SINCLINAL DE LA JAGUA DE IBIRICO al caño Santa Cruz o cualquier otra fuente natural.

Teniendo en cuenta que dicha medida tiene como función prevenir, impedir o evitar la realización de una actividad que atente contra el ambiente y los recursos naturales. (...)"

Acogiendo en Concepto Técnico No. 02063 del 30 de abril de 2018, la ANLA decide la apertura del Expediente SAN0085-00-2018.

Realizado un análisis de la situación presentada, dentro del Expediente LAM1203 – Proyecto Carbonífero Operación Integrada de los contratos mineros 285/95 (CDJ), 132/92 (CET), 109/90 (CMU) y DKP-141 (CDJ) y HKT-08031(CDJ), el cual hace parte del Plan de Manejo Ambiental Unificado del proyecto, se presenta que:

a) De acuerdo al caso concreto, resulta preciso conocer lo que al respecto señala el documento técnico: "*Guía Para Evaluar EIAs de Proyectos Mineros*"[1], en el cual se plantea con relación al Drenaje Acido de Mina y lixiviados contaminantes, lo siguiente:

"(...) Drenaje ácido de mina y lixiviados contaminantes

El potencial de drenaje ácido es una cuestión clave. La respuesta determinará si la propuesta de un proyecto minero es o no es ambientalmente aceptable. Cuando los materiales (tales como las paredes de los tajos abiertos y de las minas subterráneas, relaves, escombros o desechos de roca, lixiviados y materiales de desecho de la lixiviación) se excavan y se exponen al oxígeno y al agua, se puede formar ácido si el hierro y materiales sulfurosos (especialmente la pirita, u oro de tontos') son abundantes y hay una insuficiente cantidad de material que lo neutralice para contrarrestar la formación de ácido. El ácido se convertirá en lixiviado o disolverá metales y otros contaminantes que se encuentran en los materiales minados y formará una solución ácida con alto contenido de sulfatos, rica en metales (incluyendo elevadas concentraciones de cadmio, cobre, plomo, zinc, arsénico, etc.).

El lixiviado de compuestos tóxicos tales como el arsénico, selenio y otros metales puede ocurrir aun en ausencia de condiciones ácidas.

Compuestos de cianuro y nitrógeno (amonio, nitrato, nitrito) pueden también elevarse en las aguas en zonas mineras por la lixiviación y las detonaciones.

El drenaje ácido y la lixiviación contaminante es la fuente más importante de impactos en la calidad de agua relacionadas con la minería metálica.

[1] Alianza Mundial de Derecho Ambiental-ELAW. Guía para Evaluar EIAs de Proyectos Mineros. 1a Ed., 2010. Pág. 9-10. http://www.elaw.org/files/mining-eia-guidebook/Guia%20para%20Evaluar%20EIAs%20de%20Proyectos%20Mineros.pdf

Como explica Earthworks, citado en el documento: Guía Para Evaluar EIAs de Proyectos Mineros:

"El drenaje ácido se considera una de las amenazas más graves a los recursos hídricos. El drenaje ácido tiene el potencial de causar devastación con impactos a largo plazo en los ríos, riachuelos y en la vida acuática.

"¿CÓMO SE FORMA? El drenaje ácido es una fuente de preocupación en muchas minas porque metales tales como el oro, plata, molibdeno se encuentran con frecuencia en la roca en forma de metales azufrados.

Cuando los sulfuros en la roca se excavan y se exponen al agua y al aire durante el proceso de minado, se forma ácido sulfúrico. Esta agua ácida puede disolver otros metales peligrosos en las rocas cercanas. Si no es controlado, el drenaje ácido puede discurrir hacia los ríos, riachuelos o percolarse hacia las aguas subterráneas. El drenaje ácido puede liberarse desde cualquier parte de la mina donde los sulfuros se expongan al aire y al agua, incluyendo las pilas de material estéril, botaderos de escombros o desecho de roca, relaves, tajos abiertos, túneles subterráneos y pilas de lixiviación.

"DAÑOS A LOS PECES Y OTRAS ESPECIES ACUÁTICAS. Si el desecho de mina genera ácidos, el impacto en los peces, animales y plantas puede ser severo. Muchos ríos impactados por el drenaje ácido de mina tienen un valor de pH de 4 o menos –similar a una batería ácida. Es poco probable que las plantas, animales y peces puedan sobrevivir en ríos con tales condiciones.

"METALES TÓXICOS; El drenaje ácido también disuelve metales tóxicos, como el cobre, aluminio, cadmio, arsénico, plomo y mercurio, que se encuentran en la roca de los alrededores. Estos metales, particularmente el hierro, pueden formar una capa rojiza anaranjada de lodo que cubre el lecho de los ríos o riachuelos. Aun en pequeñas cantidades los metales pueden ser tóxicos para los humanos y la vida silvestre. Arrastrados por el agua, los metales pueden viajar largas distancias, contaminando los riachuelos y agua subterránea lejos del punto de origen.

Los impactos en la vida acuática pueden ir desde la muerte inmediata de peces hasta efectos sub-letales, que afectan su crecimiento, comportamiento o la capacidad reproductiva.

"Los metales son particularmente problemáticos porque no se destruyen por en el ambiente. Se sedimentan en el fondo y persisten en los lechos de los ríos, riachuelos, por largos periodos de tiempo, constituyendo una fuente de contaminación a largo plazo que afecta los insectos acuáticos que viven ahí, y a los peces que se alimentan de estos.[1](...)"

b) Revisada la documentación que reposa en el Expediente Físico LAM1203 y realizada la Consulta en el SILA y VITAL, no se registran evidencias, que conduzcan a afirmar el cumplimiento por parte de los titulares del Plan de Manejo Integrado de las empresas CDJ, CET y CMU, del Plan de Contingencia para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas, requerido en el Artículo Quinto de la Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013, en concordancia con lo señalado en el artículo 35 del Decreto 3930 de 2010, por cuanto en el contenido del Concepto Técnico No. 02063 del 30 de abril de 2018, no se hace alusión al mismo.

c) Verificada y analizada la documentación que reposa en el Expediente Físico LAM1203 y realizada la Consulta en el SILA y VITAL, no se registran evidencias, de que se le haya asignado un radicado de entrada a la queja ambiental realizada por el ciudadano el día 5

[1] Earthworks Fact Sheet: Hardrock Mining and Acid Mine Drainage. http://www.earthworksaction.org/pubs/FS_AMD.pdf

de abril de 2018, de manera que se realice un control de ingreso de las solicitudes ciudadanas como un trámite administrativo, conforme lo señalado en la Ley 1755 de 2015, en concordancia con lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011, conforme lo señalado en el artículo 74 de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

Las situaciones detectadas tienen origen en la falta de procedimientos de control al interior de la organización, que permitan atender en debida forma las solicitudes ciudadanas, relacionadas con temas ambientales, con una atención oportuna, para proteger el derecho fundamental de petición por parte de la ciudadanía, en virtud de lo consagrado en el artículo 23 de la CPN y en el artículo 74 de la Ley 99 de 1993. También, se originan estas situaciones, debido a debilidades en el ejercicio del seguimiento y control, por parte de los responsables de atender las visitas y formular los conceptos técnicos correspondientes, los cuales no realizan la exigencia de los requerimientos y obligaciones conforme lo establecen los actos administrativos que otorgan permisos y autorizaciones ambientales.

EFECTO

Los eventos registrados pueden acarrear reclamaciones ante las instancias administrativas y/o judiciales, en razón a que se podría estar ante una posible vulneración del derecho fundamental de petición, consagrado en el art. 23 de la CPN, y en el artículo 74 de la Ley 99 de 1993.

Con relación a la exigencia del Plan de Contingencia para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas, se generan riesgos que eventualmente podrían causar tropiezos y dificultades en la atención de las emergencias, asociadas al derrame de sustancias nocivas, como en el caso de las aguas de drenaje ácido de minería, con las implicaciones ambientales, relacionadas con la afectación al recurso hidrobiológico asociado a la corriente Santa Cruz, eventual depósito de metales pesados en el lecho de dicha corriente hídrica, perdida del equilibrio en éste ecosistema acuático, por la muerte de ictiofauna presente, biocumulación de metales pesados en la fauna acuática presente en el cuerpo de agua, eventual afectación de los acuíferos subterráneos, deterioro de la oferta hídrica disponible para los usuarios concesionados de la corriente hídrica, aguas abajo, con la consecuentes afectaciones a la salud humana.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 233-235).

Con el fin de dar respuesta a los enunciados de la "OBSERVACION No. 44-D" por parte de la CGR, se realizan las siguientes precisiones:

Respecto a lo indicado en el literal b:

1. "b) Revisada la documentación que reposa en el Expediente Físico LAM1203 y realizada la Consulta en el SILA y VITAL, no se registran evidencias, que conduzcan a afirmar el cumplimiento por parte de los titulares del Plan de Manejo Integrado de las empresas CDJ, CET y CMU, del Plan de Contingencia para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas, requerido en el Artículo Quinto de la Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013, en concordancia con lo señalado en el artículo 35 del Decreto 3930 de 2010, por cuanto en el contenido del Concepto Técnico No. 02063 del 30 de abril de 2018, no se hace alusión al mismo."

Se precisa a la CGN, que, la contingencia informada mediante número Vital 4100080202443918002 del 6 de abril de 2018, ha venido siendo atendida por parte del titular de manejo y control, así las cosas por parte de la misma se debe dar continuidad a los reportes a los que se refiere la Resolución 1767 de 2016 mediante la cual se adopta el formulario único para el reporte de contingencias, toda vez que a la fecha no ha sido superada, a su vez, es preciso señalar que mediante Auto 2020 de 02 de mayo de 2018 se ordenó indagación preliminar con el fin de establecer si los hechos que motivaron la alteración del vertimiento, así como el procedimiento de contingencia son constitutivos de infracción en materia ambiental, de acuerdo a lo establecido mediante la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

En consecuencia, no es preciso que la ANLA afirme dentro del Concepto Técnico 2063 del 30 de abril de 2018, "Cumplimiento del Plan de Contingencias para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas, requerido en el Artículo Quinto de la Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013, en concordancia con lo señalado en el artículo 35 del Decreto 3930 de 2010", puesto que no corresponde al actuar de la ANLA y pueden incidir negativamente en las actuaciones que realiza esta Autoridad.

4. Respecto a la queja vía telefónica presentada, se aclara que la misma fue recepcionada por el inspector Regional de minería de la ANLA, profesional que radica la queja mediante registro ANLA 2018040126-1-000 del 06 abril de 2018, así como expone a la empresa la situación enunciada, mientras se dirige a realizar inspección ocular al área presuntamente afectada en compañía de delegado de Corpocesar ing. José Miguel Gutiérrez en calidad de coordinador seccional de la Jagua, representante de la secretaria de ambiente de la alcaldía municipal de La Jagua de Ibirico, ing. Ricardo Cuadro Chinchilla, y cuerpo oficial de bomberos del municipio de la Jagua.

Cabe señalar que mediante Resolución 655 del 07 de mayo de 2018 se impuso Medida Preventiva de Suspensión de Actividades así:

ARTÍCULO PRIMERO. - Imponer a las sociedades CARBONES DE LA JAGUA S. A – CDJ, con NIT. 802024439-2, CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. – CMU, con NIT. 800103090 – 8 y CARBONES EL TESORO – CET, con NIT. 900139415-6, integrantes de la Operación Conjunta y titulares del Plan de Manejo Unificado del proyecto de EXPLOTACIÓN INTEGRAL DE CARBÓN DEL FLANCO OCCIDENTAL DEL SINCLINAL DE LA JAGUA DE IBIRICO, localizado en el centro del departamento del Cesar, medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de la siguiente actividad:

• Suspensión del vertimiento de aguas de industriales procedentes del Pit Sur del proyecto de EXPLOTACIÓN INTEGRAL DE CARBÓN DEL FLANCO OCCIDENTAL DEL SINCLINAL DE LA JAGUA DE IBIRICO al caño Santa Cruz o a cualquier otra fuente natural.

PARÁGRAFO PRIMERO: La medida preventiva impuesta en el presente artículo es de ejecución inmediata, tiene carácter preventivo y transitorio, surte efectos inmediatos, se aplica sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar y sólo se levantará una vez la ANLA verifique que las sociedades CARBONES DE LA JAGUA S.A.– CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO S.A.- CMU y CARBONES EL TESORO – CET, integrantes de la Operación Conjunta, cumplan las siguientes obligaciones:

• Presenten a la ANLA los resultados de la investigación interna adelantada por parte de la Operación Conjunta, para determinar las causas que originaron el cambio en las características de calidad de agua entregadas al Sistema de tratamiento de aguas industriales sector sur- laguna 1, con base en los parámetros de la Resolución MADS 631 del 17 de marzo de 2015.
• Radiquen el estudio geoquímico de suelos y aguas como base para evaluar la presunta contaminación de las aguas procedentes del sumidero del Pit Sur de la Mina.
• Presenten la caracterización de los cauces influenciados por el vertimiento partiendo del sumidero del Pit, sistema de tratamiento de aguas residuales sector sur, drenaje las delicias antes de su descarga al caño Santa Cruz, entrega del Santa Cruz al río Sororía.
• Realicen para evaluación y aprobación de esta Autoridad, el diseño e implementación del sistema de tratamiento para el manejo de aguas industriales provenientes del Pit Sur de la Mina, que garantice el cumplimiento de los límites máximos permisibles de contaminantes en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua superficiales, de acuerdo con lo dispuesto por el MADS mediante Resolución 631 de 2015, teniendo en cuenta para ello, que debe verificarse si se requiere adelantar la modificación del permiso de vertimiento y de ser así adelantar el trámite y obtención del mismo.
• Implementen medidas de manejo de las aguas procedentes del sumidero del Pit Sur de la Mina, de manera que se garantice la no descarga en cualquier fuente hídrica durante el tiempo que dure impuesta la medida preventiva de suspensión del vertimiento y presentar los soportes que den cuenta de ello.
(...)

Conforme a lo antes descrito, es claro que por parte de la ANLA se han adelantado las actuaciones requeridas conforme al evento de contingencia ocurrido en proyecto minero así como de las quejas recibidas asociadas al mismo.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad auditada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en la respuesta suministrada a la CGR correspondiente a esta observación de auditoria, señala los fundamentos técnicos que según ella, han generado valor agregado en razón a las gestiones adelantadas por ellos, sin embargo el Equipo Auditor al respecto señala lo siguiente:

a) Se evidencia que la entidad menciona que se asignó el radicado ANLA 2018040126-1-000 del 06 abril de 2018, sin embargo no allego soportes documentales que permitieran al Equipo Auditor evidenciar la asignación del radicado de entrada a la queja ambiental realizada el día 6 de abril de 2018.

b) En la información reportada por ANLA en su respuesta no se registran evidencias documentales que le permitan al Equipo Auditor confirmar el cumplimiento por parte de los titulares del Plan de Manejo Integrado de las empresas CDJ, CET y CMU, del Plan de Contingencia para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas, requerido en el Artículo Quinto de la Resolución ANLA No. 0841 de 27 de agosto de 2013, en concordancia con lo señalado en el artículo 35 del Decreto 3930 de 2010.

Así las cosas, con base en el análisis de los argumentos expuestos por la entidad auditada, se tiene que la sustentación técnica dada por la ANLA, no permite desvirtuar la observación formulada por la CGR, por cuanto además no reporta los soportes documentales que permitan corroborar al Equipo Auditor CGR el cumplimiento de las disposiciones citadas, razón por la cual el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo conservando su presunta incidencia Disciplinaria, ajustando lo correspondiente al radicado de la solicitud ciudadana presentada por la ciudadanía el día 6 de abril de 2018.

HALLAZGO N°30. PROGRAMA DE AHORRO Y USO EFICIENTE DEL AGUA PROYECTO MINERO OPERACIÓN CONJUNTA PROYECTO LA JAGUA – EXPEDIENTE LAM1203.

CRITERIO

El artículo 3 de la **Ley 373 de junio 6 de 1997** establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, establece lo siguiente:

*"(...) **ARTICULO 3o. ELABORACION Y PRESENTACION DEL PROGRAMA**. Cada entidad encargada de prestar los servicios de acueducto, alcantarillado, de riego y drenaje, de producción hidroeléctrica, y los demás usuarios del recurso hídrico presentarán para aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, el Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua. Estas autoridades ambientales deberán elaborar y presentar al Ministerio del Medio Ambiente un resumen ejecutivo para su información, seguimiento y control, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la aprobación del programa.*

***PARAGRAFO 1o.** Las entidades responsables de la ejecución del Programa para Uso Eficiente y Ahorro del Agua deberán presentar el primer programa los siguientes (12) doce meses a partir de la vigencia de la presente ley. (...)"*

El Artículo Quinto de la **Resolución ANLA No. 0320 de 14 de mayo de 2012,** por el cual se otorga concesión de las aguas superficiales procedentes del Río Tucuy, cuya captación se autorizó al interior del predio denominado "La Lucy, señala lo siguiente:

"(...) Las empresas CARBONES DE LA JAGUA S.A. —CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. -CMU y CARBONES EL TESORO S.A. —CET en calidad de concesionarios, deberán presentar para aprobación de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, el Plan de Ahorro y Uso eficiente del agua, elaborado teniendo en cuenta la Guía de Ahorro y Uso Eficiente del Agua 2002, del Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de garantizar la conservación de dicho recurso.

Copia del Plan de ahorro y uso eficiente del agua aprobado por CORPOCESAR deberá presentarse a la ANLA, así como información acerca de su implementación y cumplimiento dentro de los informes semestrales de a los que se refiere el Artículo anterior. (...)"

La **Resolución CORPOCESAR No. 0489 de 12 de junio de 2017** aprueba el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua que deben cumplir las sociedades CARBONES DE LA JAGUA S.A. (...), CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. y CARBONES EL TESORO S.A. para el proyecto minero Operación Conjunta La Jagua, para una vigencia de 5 años.

CONDICIÓN

En la revisión documental efectuada al Expediente Físico LAM1203, y consultado el SILA y VITAL, en la documentación relacionada con el Expediente LAM1203 y ASU0021, se registró que en cumplimiento del requerimiento establecido en el Artículo Quinto de la Resolución No. 0320 de 2012, la Operación Conjunta La Jagua, remitió a CORPOCESAR mediante comunicación con Radicado No. 2728 del 14 de abril de 2016, el Plan de Ahorro y Uso Eficiente del Agua (PAUEA) para su evaluación y aprobación y posterior implementación.

Dicha Corporación, mediante Resolución No. 0489 de 12 de junio de 2017, decide aprobar el PAUEA, sin embargo en el CONCEPTO TÉCNICO No. 06858 del 21 de diciembre de 2016, en el cual se efectúa seguimiento los permisos de aprovechamiento de recursos naturales del Expediente LAM1203, se detecta que en la revisión del cumplimiento de las obligaciones del Expediente ASU0021, específicamente, en la verificación del cumplimiento del artículo quinto de la Resolución No. 320 de 14 de mayo de 2012, los profesionales encargados del seguimiento, señalan textualmente en el Concepto Técnico, lo siguiente:

Resolución 320 del 14 de mayo de 2012 "Por el cual se otorga un permiso de Captación de Aguas Superficiales"		
Obligación	**Cumple**	**Observaciones**
ARTÍCULO QUINTO.- *Las empresas CARBONES DE LA JAGUA S.A. –CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. - CMU y CARBONES EL TESORO S.A. – CET en calidad de concesionarios, deberán presentar para aprobación de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, el Plan de ahorro y uso eficiente del agua, elaborado teniendo en cuenta la Guía de Ahorro y Uso Eficiente del Agua 2002, del Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de garantizar la conservación de dicho recurso.* *Copia del Plan de ahorro y uso eficiente del agua aprobado por CORPOCESAR deberá presentarse a la ANLA, así como información acerca de su implementación y cumplimiento dentro de los informes semestrales de a los que se refiere el Artículo anterior.*	**SI**	Mediante radicado No. 2015022734-1-000 del 30 de abril de 2015, PLJ remitió a la ANLA el informe de cumplimiento ambiental No. 6, se radicó el Plan de ahorro y uso eficiente del agua. Mediante Radicado No. 2728 del 14 de abril de 2016 PLJ envio a "COR POCESAR" el Plan de ahorro y uso eficiente del agua para su evaluación y aprobación y posterior implementación. Según informo la empresa se encuentran a la espera del pronunciamiento de la Corporación. Por lo anterior se considera que la empresa dio cumplimiento al presente requerimiento.

Señalando al respecto, que el titular del Expediente LAM1203, DIO CUMPLIMIENTO con la mencionada obligación.

Conforme lo anterior, se presenta que los profesionales encargados del seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Resolución No. 320 de 14 de mayo de 2012, al suscribir el Concepto Técnico No. 06858 del 21 de diciembre de 2016, actuaron de manera laxa y permisiva, al manifestar que la empresa minera Operación Conjunta La Jagua, titular del permiso expediente LAM1203 - ASU0021, cumplió con la obligación de entregar a ANLA, copia del PAUEA aprobado por Corpocesar, teniendo en cuenta qué el hecho de haber radicado para aprobación el documento de PAUEA ante la autoridad ambiental regional, no necesariamente implica que ésta documento vaya a ser aprobado, sino que constituye una intención reflejada en el tramite adelantado, toda vez que el documento efectivamente fue aprobado por Corpocesar solo hasta con la expedición de la Resolución No. 0489 de 12 de junio de 2017.

Sumado a lo anterior, es preciso considerar que, dicho trámite de radicación del PAUEA ante Corpocesar para su aprobación, fue solo realizado hasta el 14 de abril de 2016 mediante radicado número 2728-2016, y la obligación de su presentación se dio con la expedición de la Resolución No. 320 de 14 de mayo de 2012, específicamente en el artículo quinto, es decir casi 4 años después de haberse otorgado la concesión de aguas de que trata el Expediente ASU0021.

Lo anterior, sin que se haya promovido algún requerimiento por parte de la ANLA, o inicio de trámite administrativo sancionatorio ambiental relacionado con el cumplimiento de esta obligación a la empresa titular del permiso correspondiente, permitiendo de ésta manera que se prolongara en el tiempo, tanto el cumplimiento de la presentación del PAUEA, como de la información correspondiente a su implementación y cumplimiento dentro de los informes semestrales.

Hallazgo administrativo.

CAUSA

Estas situaciones se presentan, en razón a las debilidades registradas en los mecanismos de control dispuestos, en los procesos de formulación de los conceptos técnicos por parte de los profesionales asignados para los procesos de seguimiento y control ambiental del cumplimiento de las obligaciones ambientales dentro de los Expedientes de permisos ambientales, los cuales escapan a la mirada de los Coordinadores de grupo y responsables de la revisión de éstos procedimientos.

EFECTO

Etas situaciones configuran riesgos que no permiten un mejoramiento del desempeño ambiental del usuario concesionado, que permita una disminución de los impactos ambientales asociados al recurso hídrico, especialmente aquellos relacionados con disminución de la oferta hídrica de la corriente concesionada, favorecimiento de reducción

del caudal ecológico de la corriente, acentuamiento de los conflictos ambientales presentes por el uso del agua.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 236).

En referencia al cumplimiento del artículo quinto de la Resolución No. 320 de 14 de mayo de 2012, respetuosamente se aclara a la CGR, que una vez revisado el Expediente LAM1203 de la ANLA, se evidencia que el requerimiento citado, fue establecido como obligación específica en el marco del permiso de captación de las aguas superficiales procedentes del Rio Tucuy (Expediente ASU0021). Posteriormente, el Proyecto La Jagua – PLJ, solicitó modificación al Plan de Manejo Ambiental del proyecto, en el sentido de incluir los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y de los recursos naturales renovables otorgados en beneficio del referido proyecto. La modificación se realizó mediante Resolución 708 del 28 de agosto de 2012, estableciendo en su artículo primero lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Modificar la Resolución 2375 de 18 de diciembre de 2008, modificada por Resolución 2539 de 17 de diciembre de 2009, por la cual se estableció a las CARBONES DE LA JAGUA S.A. -CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. -CMU y CARBONES EL TESORO – S.A. CET, el Plan de Manejo Ambiental Unificado para el desarrollo de la actividad de la Operación Integrada de los contratos mineros 285/95 (CDJ), 132/92 (CET), 109/90 (CMU) y DPK-141 (CDJ) y HKT-08031 y actividades conexas; en el sentido de incluir los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y de los recursos naturales renovables otorgados en beneficio del referido proyecto (...)"

Al quedar incluidos los permisos dentro del PMA del proyecto PLJ, el cumplimiento del artículo quinto de la Resolución No. 320, ya no aplica solo para este permiso (ASU0021) puesto que, a partir del 28 de agosto de 2012, el Plan de Ahorro y Uso Eficiente del Agua (PAUEA) se implementó para todo el proyecto, incluyendo la totalidad de las aguas que ingresan y salen del proyecto minero (Captaciones superficiales y subterráneas, aguas de achique, aguas de escorrentía, así como vertimientos de aguas residuales domésticas, no domésticas y aguas de riego). Lo anterior permite evidenciar que el seguimiento del Plan de Ahorro y Uso Eficiente del Agua se empezó a realizar como parte global del PMA del Proyecto Las Jagua.

Finalmente, y para concluir se evidencia en el SILA, que a partir de la Resolución No. 320 de 14 de mayo de 2012, no se encuentran más Conceptos Técnicos o Actos Administrativos realizando seguimiento dentro del Expediente ASU0021; debido a que como se indicó, esto obedece a que el permiso de captación ahora forma parte global del PMA del Proyecto La Jagua. Por lo expuesto, solicitamos retirar la presente observación.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad auditada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en la respuesta suministrada a la CGR correspondiente a esta observación de auditoria, señala los fundamentos técnicos que según ella, han generado valor agregado en razón a las gestiones adelantadas por ellos, sin embargo el Equipo Auditor al respecto señala lo siguiente:

No se encuentra justificación para que en la verificación del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Resolución No. 320 de 14 de mayo de 2012, al suscribir el Concepto Técnico No. 06858 del 21 de diciembre de 2016, los profesionales de ANLA actuaran de manera laxa y permisiva, al manifestar que la empresa minera Operación Conjunta La Jagua, titular del permiso expediente LAM1203 - ASU0021, cumplió con la obligación del PUAEA, siendo que efectivamente el PUAEA fue aprobado por Corpocesar solo hasta con la expedición de la Resolución No. 0489 de 12 de junio de 2017.

Así las cosas, con base en el análisis de los argumentos expuestos por la entidad auditada, se tiene que la sustentación suministrada por la ANLA, no permite desvirtuar la observación formulada por la CGR, razón por la cual el Equipo Auditor decide validar esta observación como Hallazgo Administrativo.

HALLAZGO N°31. PRINCIPIO DE PRECAUCION - EFECTO DE LAS VIBRACIONES GENERADAS POR VOLADURAS EN EXPLOTACIONES CARBONÍFERAS SOBRE INFRAESTRUCTURA EN EL CORREGIMIENTO DE BOQUERÓN, LA VICTORIA DE SAN ISIDRO Y SECTORES DE LA CABECERA MUNICIPAL DE LA JAGUA DE IBIRICO

CRITERIO

El **Convenio sobre la Diversidad Biológica de Rio de Janeiro de 1992** incluyó 27 principios y advirtió que, con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades:

"Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

En materia ambiental, el Principio de Precaución se encuentra consagrado en la **Ley 99 de 1993**, la cual señala lo siguiente:

*"**Artículo 1**. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*
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. (...)
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"[1].

[1] LORA KESIE, Karem Ivette. El Principio de Precaución en la Legislación Ambiental Colombiana. En: Revista de Actualidad Jurídica. UNINORTE, Barranquilla, 2011. P. 23.
https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/4488389/El+principio+de+precauci%C3%B3n+en+la+legislaci%C3%B3n+ambiental+colombiana/c7e464c7-f69c-43e3-967d-f9d63ce1ca6f?version=1.0

"De igual manera, se puede afirmar que el Principio de Precaución es uno de los pilares fundamentales del principio de desarrollo sostenible y del deber de protección al medio ambiente, los cuales tienen consagración en nuestra Constitución Nacional. De esta manera, los artículos 8, 79, 80, 289 y 334 de la Carta Política proclaman el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber de proteger el medio ambiente y el deber de garantizar su existencia, desarrollo y preservación"[1].

La **Sentencia C-293 de abril 23 de 2002** (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) estableció que la autoridad ambiental es competente para aplicar el principio de precaución, mediante un acto administrativo motivado, en el caso de observarse: *"un peligro de daño, que éste sea grave e irreversible, que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente"*.

*La **Ley 1523 de 2012 (abril 24)**, señala dentro de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con relación al principio de precaución, lo siguiente:*

*"(...) **Artículo 3°. Principios generales.** Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son: (...)*

*(...) 2. **Principio de protección**: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados. (...).*

*(...) 7. **Principio del interés público o social**: En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales.*

*8. **Principio de precaución**: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.*

*9. **Principio de sostenibilidad ambiental**: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres. **(...)**".*

El **Decreto 2655 de 1988 (23 de diciembre)** por el cual se expide el Código de Minas, establece con relación a la higiene y seguridad, lo siguiente:

*"(...) **ART. 55 Causales de cancelación**. Serán causales de cancelación de los aportes las siguientes: (...)*

(...) 5. El incumplimiento reiterado de las normas relativas a la racional explotación de los recursos mineros, a la higiene y seguridad de los trabajadores y a la conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. (...)

*(...) **ART. 76 Causales generales de cancelación y caducidad.** Serán causales de cancelación de las licencias y de caducidad de los contratos de concesión, según el caso, las siguientes, que se considerarán incluidas en la resolución de otorgamiento o en el contrato: (...)*

[1] Ibidem.

7. El incumplimiento reiterado de las normas de carácter técnico y operativo, relativas a la racional explotación, a la higiene y seguridad de los trabajadores o a la conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. (...)"

El **Decreto 2222 de 1993 (noviembre 5)** por el cual se expide el Reglamento de Higiene y Seguridad en las Labores Mineras a Cielo Abierto, establece que:

*"(...) **Artículo 80.** El uso de explosivos en canteras ubicadas en áreas urbanas, sólo podrá hacerse mediante autorización expresa, ocasional o temporal, de la autoridad local. Para obtener esta autorización el explotador presentará un esquema de las voladuras, manejo y uso de explosivos a las autoridades municipales, las cuales decidirán sobre su aprobación o modificaciones necesarias, para que ésta actividad pueda ser realizada en forma segura para los trabajadores mineros y los habitantes de áreas vecinas a la cantera." (Subrayas nuestras)*

*"**Artículo 81**. Cuando se presuma que las voladuras puedan ocasionar daño a las obras de servicios públicos o construcciones civiles, el Ministerio de Minas y Energía solicitará al explotador un diseño de las voladuras para la excavación de roca o mineral. Sólo cuando este diseño haya sido aprobado o modificado si es el caso por el Ministerio, podrá iniciarse el trabajo de explotación minera mediante el uso de explosivos."*

*"(...) **Artículo 316.** El incumplimiento de los requerimientos dentro de los plazos establecidos dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Decreto 2655 de 1988 y normas que las modifiquen o complementen. (...)"*
La **Ley 9 de 1979** por la cual se dictan Medidas Sanitarias, establece con relación a las medidas de seguridad en materia de salud pública, lo siguiente:

*"(...) **Artículo 576º.-** Podrán aplicarse como medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública, las siguientes:*

***a)** Clausura temporal del establecimiento, que podrá ser total o parcial;*
***b)** La suspensión parcial o total de trabajos o de servicios;*
***c)** El decomiso de objetos y productos;*
***d)** La destrucción o desnaturalización de artículos o productos, si es el caso, y*
***e)** La congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos, mientras se toma una decisión definitiva al respecto.*

***Parágrafo.** - Las medidas a que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar. (...)"*

De acuerdo al caso particular, es pertinente conocer lo que al respecto señala el documento técnico: "Guia Para Evaluar EIAs de Proyectos Mineros[1]", en el cual se plantea con respecto a las vibraciones provocadas por el uso de explosivos en actividad de explotación de minería, lo siguiente:

"(...) Control del ruido y vibraciones

La CFI/Grupo del Banco Mundial explica:

Entre las estrategias de manejo se encuentran las siguientes:

[1] Alianza Mundial de Derecho Ambiental - ELAW. Guia para Evaluar EIAs de Proyectos Mineros, 2010. Pág. 67-69.
http://www.elaw.org/files/mining-eia-guidebook/Guia%20%20para%20Evaluar%20EIAs%20de%20Proyectos%20Mineros.pdf

• Optimizar las rutas de tráfico interno, particularmente para minimizar las necesidades del retroceso de vehículos (para evitar la alarma de retroceso) y maximizar las distancias a receptores sensibles cercanos.

"Las vibraciones más significativas por lo general están asociadas a las voladuras; sin embargo, hay equipos también pueden generar vibraciones. Las minas deben minimizar las fuentes de ruido más significativas, tales como las bases de los chancadores. Esto puede lograse mediante un adecuado diseño. Se recomiendan las siguientes medidas para las emisiones asociadas a las voladuras (por ejemplo, las vibraciones, rocas, presión):

• Se debe usar la excavación mecánica en tanto sea posible, para evitar el uso de explosivos;

• Usar planes específicos para las voladuras, corregir los procedimientos de carga y proporción de voladuras, usar detonantes retardados/ micro-retardados o electrónicos, y realizar pruebas de voladuras específicas in situ (el uso de detonantes poco retardados, uso de barrenas, mejora la fragmentación y reduce las vibraciones del suelo).

• Crear un diseño de voladura que incluya un estudio de las superficies a detonar, para evitar las cargas sobreconfinadas, y un estudio de barrenos o tiros para verificar desviaciones y consiguientes reformulaciones de los cálculos para las voladuras;

• Implementación de controles de vibraciones y de excesos de presión con cuadrículas adecuadas de perforación;

• Diseñar adecuadamente las bases de los chancadores[1] primarios y otras fuentes importantes de ruido."

El PMA debe incluir estas medidas siempre que sean las adecuadas para controlar el ruido y las vibraciones. (...)"

El **Decreto 1076 de 2015**, el cual establece en el artículo 2.2.2.3.9.1. Control y Seguimiento, el deber de la Autoridad Ambiental de realizar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, durante su construcción, operación, desmantelamiento y abandono. El artículo mencionado también dispone que:

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

De conformidad con **el Artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015**, se establece que los proyectos, obras o actividades sujetos a Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

"1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican;
2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental;
3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto;
4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus

[1] Hace referencia a una Trituradora.

titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área;
5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la Licencia Ambiental;
6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.
7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.
8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto;

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

CONDICION

El Equipo Auditor, mediante análisis y verificación documental del expediente LAM2622 adelantó revisión al Plan de Manejo Ambiental establecido a la empresa C.I. PRODECO S.A. para el desarrollo de la actividad minera realizada en la Mina Calenturitas; igualmente, con relación al Expediente LAM1203, efectúo revisión al Plan de Manejo Ambiental Unificado aprobado a las Empresas CMU S.A., CDJ S.A. y CET S.A. (C.I. PRODECO S.A.) para la Operación Conjunta de la Mina La Jagua, en jurisdicción del municipio de El Paso y La Jagua de Ibirico, respectivamente, jurisdicción del departamento del Cesar.

De otra parte en entrevista y proceso conversacional sostenido por el Equipo Auditor el día 20 de marzo de 2018, con los representantes de las comunidades asentadas en el área de influencia de la zona minera del Centro del Cesar, se escucharon los comentarios e inquietudes de la ciudadanía, informándoles los propósitos de la actuación de control que se pretendía adelantar a los expedientes de licencia ambiental de los proyectos de minería de carbón en la zona minera del centro del Cesar, en esta oportunidad entre otros aspectos, la ciudadanía, en varias intervenciones manifestaron los daños materiales de que han sido objeto, relacionados con la grave afectación estructural de sus viviendas, las cuales han provocado evidentes y notorios agrietamientos de sus viviendas construidas en mampostería y concreto, hechos presentados especialmente en las comunidades de Boquerón, La Victoria de San Isidro y de los barrios El Paraiso y Galán de la cabecera municipal de La Jagua de Ibirico.

En esta oportunidad la comunidad afectada atribuye y asegura que las vibraciones producto de las explosiones, han venido averiado progresivamente sus casas, esto es como causa del uso de explosivos empleados en las actividades de explotación minera de Carbón por parte de la empresa C.I. PRODECO en los proyectos carboníferos Mina Calenturitas (Expediente LAM2622) y Operación Conjunta La Jagua (Expediente LAM1203), las cuales cuentan con Planes de Manejo Ambiental aprobados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

Posteriormente, el día 12 y 13 de abril de 2018, el Equipo Auditor, con el acompañamiento de ANLA y representantes de las comunidades afectadas, realizan visita técnica al sitio de los hechos reportados, con el fin de verificar las afectaciones de las viviendas, constatando de esta forma las situaciones planteadas por la ciudadanía, en esta oportunidad, la comunidad afectada señala además que se ha puesto en conocimiento de éstas situaciones, en reiteradas ocasiones, al ANLA a través del Inspector Regional de la Jagua de Ibirico, pero a pesar de esto, no se ha dado una solución definitiva y de fondo a la problemática presentada.

Al respecto, fue posible detectar las siguientes situaciones:

a) Afectaciones estructurales en viviendas de los barrios El Paraiso y Galán, originadas al parecer por las vibraciones y ruido, generado por las voladuras en los frentes mineros – Mina Proyecto La Jagua (PLJ).

- En la visita se observaron fallas estructurales en las casas y en otras obras civiles (como una piscina); no obstante, no fue posible identificar la causa de los daños y averías registradas.

- Los habitantes de los barrios visitados (El Paraiso y Galán), se quejan del ruido y las vibraciones que se originan cada vez que se realizan las voladuras en la mina PLJ.

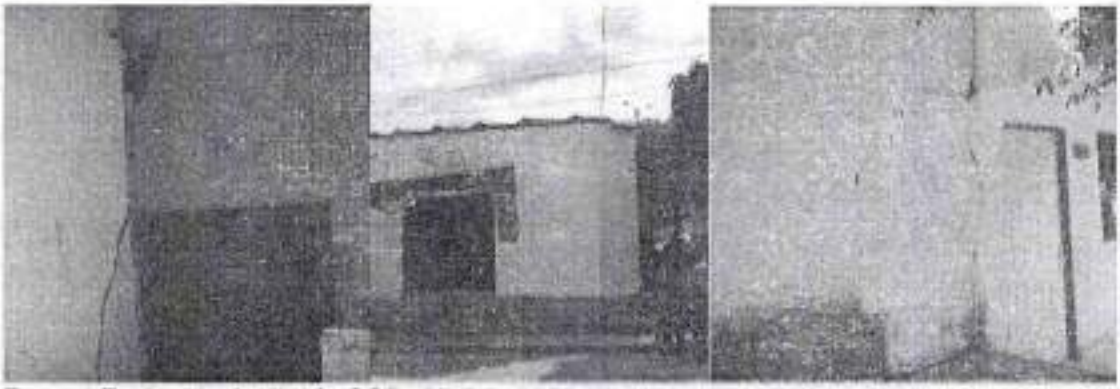
En cuanto a las medidas adoptadas por la empresa PRODECO, se encontró en el Auto No. 00587 del 28 de febrero de 2017 por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental", lo siguiente en cuanto a RUIDO:

"(...) Para el monitoreo de ruido ambiental se seleccionaron 10 puntos en el área de influencia y se realizaron mediciones durante 24 horas en día hábil y día no hábil, Durante el monitoreo se atendieron las especificaciones establecidas en la resolución 0627 de 2006 en su anexo 3 capitulo II siendo acorde con lo establecido en el Auto 585 de 2015 en su ítem de calidad de aire en el tema de ruido. (Ver Resultado de las mediciones realizadas en el año 2015 en Concepto Técnico 4230 de 18 de junio de 2916) De acuerdo a lo reportado en el estudio de ruido ambiental para el año 2015, se encontró que todos los puntos fueron clasificados en el Sector D. Zona Suburbana o Rural de Tranquilidad y Ruido Moderado, sin tener en cuenta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de La Jagua, donde la zona del título minero del proyecto de operación integrada La Jagua, se clásica en el Sector C. Ruido Intermedio Restringido, Zonas con usos permitidos industriales, como se muestra en la tabla de resultados. Por lo tanto, los puntos que se encuentran dentro del título minero como son Botadero sur, relleno sanitario, Garita, Lindero NORCARBÓN se encuentran dentro de los niveles de ruido permitidos para horario diurno y nocturno establecidos en la Resolución 627 de 2006 en 70 dB(A) y 75 dB(A) respectivamente. Para los demás puntos instalados en zona rural, se establece claramente que las estaciones reportan niveles de presión sonora continuo equivalente ponderados A, LAeq,T, para el día y la noche, en día hábil y no hábil, superiores a los límites establecidos en la Resolución 627 de 2006 del MAVDT hoy MADS pero no se determinan si las fuentes son atribuibles al proyecto minero con el fin de proponer acciones tendientes a mejorar el clima sonoro de la zona."

En el concepto técnico 4230 del 18 de agosto de 2016 se muestran los siguientes resultados, con respecto a las mediciones de ruido tomadas en el 2015:

"(...) En cuanto al monitoreo de vibraciones, en el Auto No 00587 del 28 de febrero de 2017 por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental, se establece lo siguiente: "La empresa PLJ, se comprometió a ejecutar las acciones administrativas pertinentes, a fin de obtener el diagnóstico de las estructuras y viviendas presuntamente afectadas por las vibraciones que genera la actividad de voladura de la operación". Sin embargo, en los conceptos y resoluciones consultadas, no se encontró información respecto a este tema.

Figura 1. Viviendas averiadas Barrio El Paraíso, cabecera La Jagua de Ibirico



Fuente: Equipo de Auditoría CGR. Abril de 2018.

b) Afectaciones estructurales en viviendas de la población del corregimiento El Boquerón, ocasionadas al parecer por las vibraciones y Ruido de la Mina Calenturitas.

Se realizó una visita guiada por el inspector de la comunidad del Boquerón. En el recorrido la CGR, evidenciaron las casas más afectadas por agrietamientos originados al parecer por las voladuras de la mina Calenturitas, según lo referido por la comunidad.

Por otro lado, los habitantes reclaman que no se han tomado las medidas necesarias para mitigar este daño y que además, el proceso de reasentamiento de la comunidad, ordenado por la Resolución No. 0970 de 2010 y Resolución No. 1525 de 2010, se encuentra pendiente de implementación. Igualmente, la comunidad informa que no existen estudios sísmicos cuyos resultados generen confianza dentro de la comunidad, puesto que los estudios que se han realizado han sido financiados y realizados por la misma empresa minera PRODECO.

En el Auto No. 01523 del 12 de abril de 2018 la ANLA efectuó seguimiento y control ambiental, en lo referente al monitoreo de Ruido se aduce lo siguiente:

"(..) Para la ejecución del monitoreo de emisión de ruido y ruido ambiental en el área de influencia de la Mina Calenturitas, se llevaron a cabo lecturas de niveles de presión sonora (NPS) durante los horarios diurno y nocturno siendo en total doce (13) puntos de medición, ocho (8) en los cuales se realizó monitoreo de emisión de ruido y los cinco (5) restantes que contaron con monitoreo de ruido ambiental, en cada ubicación se empleó un tiempo de respuesta S (slow) y una ponderación A para establecer los niveles de ruido en la zona evaluada.

Los resultados obtenidos en las dos campañas para emisión de ruido fueron comparados con los estándares máximos permisibles de la Resolución 627 del 2006 para el sector C (zonas con usos permitidos industriales), los cuales son de (75,0) decibeles tanto para el horario diurno como para el horario nocturno. Tal como se analizó a partir de los dos estudios de emisión de ruido se encuentran algunos puntos que por la naturaleza propia de la fuente y del proceso que se realiza al interior de la mina Calenturitas, presentan niveles de presión sonora que superan en algunos casos los 75 dB, no obstante a lo anterior, a través de las mediciones de ruido ambiental se pudo establecer que el impacto no trasciende fuera del perímetro de la mina y no se observa afectación por ruido a viviendas o predios cercanos.

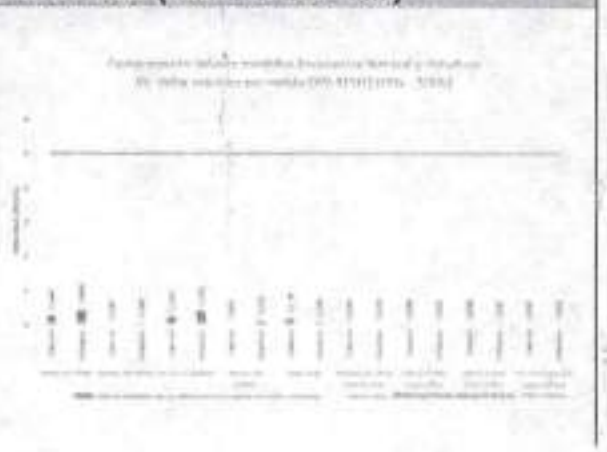
Para ruido ambiental se realizó la comparación de acuerdo con el artículo 17 de la Resolución 627 de 2006, para el sector D (Zona Suburbana o Rural de Tranquilidad y Ruido Moderado), los cuales son 55 dB para el día y 45 dB para la noche. Los puntos de medición se realizaron bordeando la mina Calenturitas sin que se observará zonas habitadas, los resultados establecieron una leve presencia de contaminación acústica para el horario diurno y nocturno con comportamiento similar entre los días hábiles y festivos. En consecuencia, de lo anterior se deberá seguir monitoreando el área de influencia de la Mina Calenturitas en los mismos puntos críticos. Los cambios que se realicen en puntos de medición deben ser sustentados bajo la premisa de establecer afectación en receptores poblados o zonas habitadas.(...)" .

En el Auto No. 01523 del 12 de abril de 2018 por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental y se adoptan otras determinaciones" se observa con respecto al monitoreo de vibraciones lo siguiente:

"(...) La empresa presenta los informes y evidencia documental de los monitoreos de vibraciones realizados en el área de influencia de la mina Calenturitas en el 2016, en el cual se utilizó la línea de instrumentación 01-dB MetraVib, la cual comprende el dispositivo procesador de señales referencia NET DB4 PRO-117 y el acelerómetro sísmico de referencia 731A y el amplificador de señal de referencia P31. Los puntos monitoreados se establecieron respecto a la fuente a una distancia de 500 y 1000 m como puntos de propagación de las ondas expansivas producidas por la actividad de voladura, así mismo se establecieron puntos de interés ambiental, ejecutados en la vereda el Prado encontrándose dentro del radio de 3 km como área de influencia directa de la actividad; y en el corregimiento de boquerón a una distancia de 6 km como área de influencia indirecta. (Ver Figura 14 Puntos de monitoreo de vibraciones en El Prado y Boquerón en Concepto Técnico 6629 del 18 de diciembre de 2017) Esta Autoridad verificó los registros de cada uno las mediciones obtenidas por cada evento de detonación de la Mina Calenturitas, encontrando cumplimiento normativo en los valores de vibraciones.

CONSIDERACIONES al compararlos con la Norma Alemana DIN4150-3 (1999-02). Todos los valores obtenidos en los seis puntos de medición en la vereda El Prado y Boquerón se establecen por debajo del estándar de vibraciones para Tipos de Estructuras sensibles establecida en la Norma Alemana, en ninguno de los casos se superó siquiera el 30% del valor límite. Con los análisis realizados por la empresa se evidencia que los procesos de voladura no contribuyen al aumento significativo de los niveles de vibración en las estructuras de las zonas receptoras de interés ambiental en los alrededores de la Mina Calenturitas. (...)"

Los resultados referentes al monitoreo de vibraciones se muestran en el Concepto Técnico 6629 de 18 de diciembre de 2017, en el cual se refleja que:

DIN4150 (1Hz – 10 Hz)	DIN4150 (10Hz – 50 Hz)
	

"(...) Según los estudios presentados por la empresa minera, los niveles de vibración se encuentran dentro de los parámetros normales que no superan los 5 Hz que es el máximo permitido por Instituto de Normalización Alemana.(...)"

Figura 2. Viviendas construidas en mampostería en el Corregimiento de Boquerón afectadas, al parecer por las vibraciones generadas por las voladuras realizadas en los frentes de explotación minera de la Mina Calenturitas.



Fuente: Equipo de Auditoría CGR. Abril de 2018.

Así las cosas, se registra que la ANLA por su parte, ha adelantado acciones de control y seguimiento, conforme lo dispuesto por el Artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015, sin embargo, estas gestiones adelantadas no han dado una solución definitiva a las solicitudes y peticiones interpuestas por la ciudadanía en estos casos, de esta manera se tiene que no existen acciones concretas que permitan determinar la existencia de un nexo causal que relacione los efectos generados por las vibraciones provocadas por las voladuras realizadas en los frentes mineros de la Mina Proyecto la Jagua y la Mina

Calenturitas, con las fallas estructurales presentadas en las viviendas afectadas de las comunidades de El Boquerón, La Victoria de San Isidro y de los barrios El Paraiso y Galán de La Jagua de Ibirico, hecho que permite la aplicación del principio de precaución consagrado en el ordenamiento jurídico ambiental colombiano.

Igualmente, se tiene que la ANLA no ha ordenado a las empresas mineras la formulación de mapas de ruido en la ZCC, debido a que la misma está expuesta a varios proyectos mineros de gran magnitud, que pueden generan impactos y externalidades negativas en la salud pública. A su vez, tampoco se evidencia que haya realizado una evaluación del ruido ambiental en la población circundante a los proyectos mineros PLJ y Mina Calenturitas, y tampoco se evidencias que registren que ANLA haya ordenado la realización de mediciones de vibraciones por voladuras en los frentes mineros, que establezca el nivel de estabilidad de las edificaciones, red de servicio público, pozos y vías de la población vecina a los proyectos mineros PLJ y Calenturitas. Asimismo, se considera pertinente que los estudios y monitoreos señalados, sean realizados por un organismo acreditado e independiente, de manera que la información generadas se revistan de confiabilidad, imparcialidad y credibilidad, de manera que se registre confianza en los os resultados obtenidos.

Así las cosas, de lo anterior se deduce que ante las situaciones de deterioro progresivo de sus viviendas, con presencia de agrietamientos que amenazan con el colapso de las mismas, sumado a la alteración de la vida de los habitantes de los corregimientos Boquerón, La Victoria de San Isidro y viviendas de los barrios El Paraiso y Galán de la cabecera municipal de La Jagua de Ibirico, no han representado motivo suficiente para que esta autoridad ambiental, implemente en este caso, el principio de precaución como medida anticipada frente al riesgo de colapso de las viviendas y por las perturbaciones ocasionadas al parecer por las vibraciones generadas por la voladuras, producto del uso de explosivos empleados en los diferentes frentes mineros de explotación de carbón en las Minas Calenturitas y Mina La Jagua, lo anterior dada la falta de certeza científica y concluyente, en cuanto a la existencia de un nexo causal que confirme una relación entre las vibraciones ocasionadas por las voladuras realizadas diariamente en la actividad de explotación de carbón en los proyectos mineros mencionados, con los agrietamientos, daños y averías sufridas en las viviendas, hechos que comprometen la integridad y estabilidad de las mismas, situaciones de las cuales son victima las poblaciones de Boquerón, La Victoria de San Isidro, sin que con esto pueda igualmente atribuirse con seguridad una acción u omisión del Estado por los daños generados.

Hallazgo administrativo

CAUSA

Las situaciones registradas, tiene origen en la falta de aplicación, por parte de la autoridad ambiental, del principio de precaución, consagrado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 1992, en la Ley 99 de 1993, Ley 1523 de 2012 y en los pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional sobre este tema.

De otra parte, se registra falta de una norma clara y precisa al respecto, y en razón a que no se cuenta con la actualización del Decreto 2222 de 1993 por medio del cual se expide el Reglamento de Higiene y Seguridad en las Labores Mineras a Cielo Abierto, el cual resulta muy limitado al considerar los impactos generados por las vibraciones provocadas por el uso de explosivos en minería a cielo abierto, sobre las comunidades establecidas en el área de influencia de los proyectos mineros, no obstante, actualmente se encuentra radicado ante el Congreso de la Republica, el Proyecto de Ley No. 254 de 2016, el cual, aparte de sustituir el D. 2222 de 1993, pretende reglamentar el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1000 habitantes.

EFECTO

Se configuran riesgos de eventuales reclamaciones judiciales por parte de las comunidades afectadas contra la autoridad ambiental y contra las empresas titulares de los contratos de concesión minera, ante la posible vulneración de los derechos fundamentales al derecho de petición, a una vivienda digna, a un medio ambiente sano, en razón a la posible existencia de externalidades negativas derivadas de la actividad de explotación minera de carbón a cielo abierto, las cuales pueden estar generando efectos perjudiciales (averías y daños a las viviendas y a la tranquilidad de los habitantes), sobre terceros ajenos completamente al proceso de producción minera, los cuales pueden ser valorados económicamente.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 251-253).

En relación a lo expuesto por la contraloría para el Proyecto Calenturitas se observa que esta autoridad a identificado y atendido las inquietudes o quejas manifestadas por la comunidad del área del proyecto realizando las siguientes consideraciones:

Por medio del Auto No. 01523 del 12 de abril de 2018 la cual acoge concepto técnico 6629 del 18 de diciembre de 2017 esta autoridad en el marco de la Ficha de Manejo:

PMS_CAL_F01(versión Rad.4120-E1-84552 marzo de 2009) en relación con el impacto que puedan generar las voladuras del proyecto en el área de influencia consideró lo siguiente:
"6. Monitoreo de Vibraciones:

En ICA 9, la empresa presenta los informes y evidencia documental de los monitoreos de vibraciones realizados en el área de influencia de la mina Calenturitas en el 2016, en el cual se utilizó la línea de instrumentación 01-dB MetraVib, la cual comprende el dispositivo procesador de señales referencia NET DB4 PRO-117 y el acelerómetro sísmico de referencia 731A y el amplificador de señal de referencia P31.

Los puntos monitoreados se establecieron respecto a la fuente a una distancia de 500 y 1000 m como puntos de propagación de las ondas expansivas producidas por la actividad de voladura, así mismo se establecieron puntos de interés ambiental, ejecutados en la vereda el Prado encontrándose dentro del radio de 3 km como área de influencia directa de la actividad; y en el corregimiento de boquerón a una distancia de 6 km como área de influencia indirecta.

Figura 1 Puntos de monitoreo de vibraciones en El Prado y Boquerón



Fuente: ICA 9

Esta Autoridad verificó los registros de cada uno las mediciones obtenidas por cada evento de detonación de la Mina Calenturitas, encontrando cumplimiento normativo en los valores de vibraciones al compararlos con la Norma Alemana DIN4150-3 (1999-02). Todos los valores obtenidos en los seis puntos de medición en la vereda El Prado y Boquerón se establecen por debajo del estándar de vibraciones para Tipos de Estructuras sensibles establecida en la Norma Alemana, en ninguno de los casos se superó siquiera el 30% del valor límite."

De acuerdo a lo expuesto anteriormente se puede establecer que se viene realizando seguimiento y monitoreo al impacto que puedan generar las voladuras por vibraciones en el área de influencia del proyecto Calenturitas, la cual se viene comparando a modo indicativo con la norma más restrictiva internacionalmente para vibraciones, en tal sentido de acuerdo a los resultados obtenidos en este periodo evaluado en los seis puntos de medición en la vereda El Prado y Boquerón se encuentran por debajo del estándar de vibraciones para Tipos de Estructuras sensibles establecida en la Norma Alemana, y en ninguno de los casos se superó siquiera el 30% del valor límite.

En términos generales de acuerdo a lo expuesto por esta autoridad Auto No. 01523 del 12 de abril de 2018, se puede establecer a modo indicativo, por ausencia de normatividad nacional que los niveles de vibraciones que viene generando el proyecto Calenturitas por efecto de las voladuras reportados en las mediciones, se encuentran por debajo de la norma y límite de vibraciones establecido internacionalmente como es la Norma Alemana DIN4150-3 (1999-02) con un valor de 3 mm/s, por tal motivo el proyecto no contribuye al aumento significativo de los niveles de vibración en las estructuras de las zonas receptoras de interés en los alrededores de la Mina Calenturitas.

Una vez aclarado que si se ha realizado un seguimiento adecuado al tema expuesto por la CGN, debe dejarse en claro que no es posible aplicar el principio de precaución, ya que no se cumplen

los requisitos exigidos para ello. Lo anterior debido a que, con el fin de evitar la aplicación caprichosa del mismo, la Corte Constitucional ha venido delimitando el tema, exigiendo como primera medida que debe constar por escrito y ser debidamente motivado, pero esa motivación debe tener un principio de certeza científica así no sea absoluta de que la existencia del daño es producida por la causal alegada, y de que las medidas tomadas vayan a impedir la degradación del medio ambiente. (Sentencia C-293/02).

En este caso particular, los resultados de las mediciones técnicas que reportaron que los mismos se encuentran dentro de los parámetros internacionales más exigentes que hay, no nos dan para tener algún principio de certeza que nos indique que los daños estructurales de algunas viviendas de los sectores enunciados, correspondan a la actividad minera descrita, máxime cuando en la visita realizada con los miembros de la Contraloría se pudo observar la existencia de otras posibles causas , como la constante vibración producida por el transporte público y privado, grande y pequeño, y los materiales utilizados en las viviendas.

Por lo tanto, consideramos que la entidad ha actuado dentro del marco legal existente, por lo que esta observación debe ser retirada.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La ANLA en su documento de respuesta a la observación, realiza una disertación de las actuaciones realizadas sobre los hechos presentados, al respecto el Equipo Auditor se permite señalar que no desconoce la gestión adelantada por ANLA, sin embargo las acciones adelantadas no han sido suficientes ni han dado una solución a las situaciones de afectación registradas en las viviendas del corregimiento El Boquerón, La Victoria de San Isidro y de las casas de los barrios afectados localizados en el casco urbano del municipio de La Jagua de Ibirico, y resulta claro para la comisión auditora que la autoridad ambiental no ha aplicado el principio de precaución, por cuanto se observa un peligro de daño grave, en el cual no existe certeza científica, esto con el fin de prevenir que sigan las afectaciones e impactos sobre el área de influencia de los proyectos mineros.

Por lo anterior, el Equipo Auditor, considera que los argumentos presentados por la entidad, como respuesta a la observación, no contienen elementos que permitan que esta se desvirtúe, no obstante este órgano de control manifiesta que no contiene los elementos suficientes para ser considerado como hallazgos con incidencia penal, por tal razón se valida la observación como hallazgo administrativo.

HALLAZGOS N°32 – D26. MEDIDAS COMPENSATORIAS PARA RESTABLECER LOS DAÑOS CAUSADOS POR UNA INFRACCION AMBIENTAL – ANLA. -Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIO

El artículo 50 de la **Ley 99 de 1993**, con relación a las medidas compensatorias, establece lo siguiente:

*"**Artículo 50°.- De la Licencia Ambiental.** Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el*

*beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, **compensación** y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada."*

El artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, determina con relación a las medidas compensatorias, los siguientes aspectos: *"**Artículo 31. Medidas compensatorias**. La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad."*

La Resolución No. 0959 de 2012 por la cual se adopta el Sistema de Gestión de Calidad bajo la NTC GP-1000 y el MECI-1000 en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se dictan otras disposiciones, incluye el Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 Versión: 4 del 16/06/2017 correspondiente al Proceso Misional: Actuaciones Sancionatorias, en donde en el Numeral 47 describe la Actividad: Determinar Responsabilidad, señalando que: Requiere Medidas Compensatorias, c) Elabora resolución que impone sanción y/o medidas compensatorias; en el Numeral 55 describe la actividad: Elaborar resolución que impone sanción y/o medidas compensatorias, señalando que: ¿Requiere medidas compensatorias? SI: Impone Medidas compensatorias; y en el Numeral 69 describe la actividad: Ejecutar Resolución, señalando que: Si impusieron medidas compensatorias, se debe comunicar al área encargada para que realice seguimiento.

La **Sentencia C-632 de agosto 24 de 2011**, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, señala con relación a las características particulares que deben contener las medidas compensatorias, lo siguiente:

*"(...) **8.19.** De acuerdo con los criterios antes señalados, a juicio de la Corte, las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros 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 éste retorne 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. (...)".*

CONDICION

En la revisión y análisis documental realizada a los expedientes de instrumentos ambientales seleccionados en la muestra, se evidenció que ANLA, no obstante considerar dentro de sus procedimientos internos, la posibilidad de contemplar la imposición de medidas compensatorias por las infracciones daño ambiental, en el cual se establece que: *"La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad".*

Acto Administrativo que declara responsable e impone sanción	Concepto Técnico que acoge el Acto Administrativo	Medidas Compensatorias por daño ambiental ocasionado por infracción ambiental
Res. 1813 de 08/09/2011 (NORCABON) **LAM3831**	CT. 2323 de 02/10/2010	No se imponen MEDIDAS COMPENSATORIAS, por la infracción de Incumplimiento a la Licencia o al Plan de Manejo Ambiental, considerándose que se le aplicó lo establecido en la Ley 1333 de 2009.
Res. 446 de 08/05/2014 (exonera de cargo 1 y 2 y responsable cargo 3 (CDJ) **LAM1203**	C.T. 5486 de 03/12/2013	No se imponen MEDIDAS COMPENSATORIAS por las infracciones a normas de protección ambiental en la Resolución No. 446 de 2014, a pesar que mediante Resolución No. 0162 de 12/02/2015 por el cual se resuelve el recurso de reposición contra la R. 446 de 08/05/20014 ANLA decide declarar la caducidad de la facultad sancionatoria.

Fuente: Equipo Auditor CGR. Abril de 2018.

De esta manera se tiene que la ANLA mediante la expedición de la Res. 448 de 08/05/2014 (CDJ, CMU y CET) LAM1203; Res. 1813 de 08/09/2011 (NORCABON) LAM3831 y Res. 446 de 08/05/2014 (exonera de cargo 1 y 2 y responsable cargo 3 (CDJ) LAM1203, por la cual declara responsables ambientalmente a los infractores relacionados con cada trámite administrativo sancionatorio ambiental, las cuales acogieron los Conceptos Técnicos Nos. 777 del 26/05/2011, 2323 de 02/10/2010 y 5486 de 03/12/2013, respectivamente, no fue considerada la inclusión e imposición de la obligación de implementar las medidas compensatorias orientadas a resarcir el daño ambiental ocasionado por las infracciones ambientales cometidas, tal y como se señala en el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, por cuanto dichas medidas de compensación deben implementarse con el fin de restaurar en natura el medio ambiente afectado, buscando que se retorne a la situación que se encontraba antes del daño ambiental o a lograr su recuperación, la cual debe guardar proporcionalidad al daño ambiental causado, siempre persiguiendo un fin esencialmente reparatorio[1].

Igualmente se registra que al formular los actos administrativos mencionados, no fue acatado en debida forma lo dispuesto en el Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 del SGC NTC GP-1000 y MECI-1000 de la ANLA, específicamente en los numerales 47, 55 y 69, en lo que respecta a la imposición de medidas compensatorias.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

Las situaciones detectadas son evidenciadas debido a debilidades en el seguimiento y control al cumplimiento de las actividades orientadas a la imposición de medidas compensatorias, establecidas en los numerales 47, 55 y 69 correspondientes al Procedimiento; Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 del SGC NTC GP-1000 y MECI-1000 de la ANLA, lo cual permite una adecuada observancia de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

[1] Sentencia C-632 de agosto 24 de 2011. Corte Constitucional de Colombia. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

EFECTO

Estas situaciones pueden provocar el deterioro progresivo de los ecosistemas afectados, hasta su pérdida total, generación de pasivos ambientales por los impactos ambientales acumulativos, perdida irreversible de los servicios ambientales prestados por los ecosistemas intervenidos, pérdida de biodiversidad, disminución de la oferta hídrica disponible, aparición de fenómenos como sedimentación, eutrofización, desecación de corrientes hídricas y aparición de fenómenos de erosión de las cuencas.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante comunicación con No. de Radicación: 2018064151-2-000 de 2018-05-23 16:36, da respuesta a ésta observación (página 264-274).

En Referencia a la Observación "No. 48-D: MEDIDAS COMPENSATORIAS PARA RESTABLECER LOS DAÑOS CAUSADOS POR UNA INFRACCION AMBIENTAL"

Esta Autoridad sustenta que las medidas compensatorias establecidas mediante el Artículo 31 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, son potestativas de la Autoridad Nacional y se establecen con el fin de mitigar los tensionantes ecosistémicos originados por la intervención efectuada sobre el recurso en protección, no obstante, para los casos enunciados se presenta las aclaraciones del caso.

De esta manera la ANLA en su respuesta, realiza una descripción detallada de las actuaciones surtidas en los procesos sancionatorios ambientales de los expedientes LAM 3831, LAM1203, sin embargo trata de sustentar con sus argumentos las razones por las cuales no procedía el establecimiento de medidas sancionatorias en los actos administrativos por los cuales se declaran responsables y se impone sanción a éstos mismos, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta dada por ANLA a la observación reportada por la CGR, el Equipo Auditor, considera que los argumentos presentados por la entidad, como respuesta a la observación, no contienen elementos valorativos suficientes que permitan que esta se desvirtúe, por tal razón se valida la observación como hallazgo administrativo conservando su presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°33 –D27 -IP-PAS. ACTUACION PROCESAL, GESTION DE COBRO Y RECAUDO DE CARTERA DE LAS MULTAS IMPUESTAS DENTRO DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES – ANLA – MADS – CORPOCESAR- Presunta connotación Disciplinaria, Solicitud de Indagación Preliminar y Proceso Administrativo Sancionatorio.

CRITERIO

De conformidad con el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, reglamentada por el Decreto 2174 de 1992, otorga la facultad de cobro coactivo a las entidades públicas del orden nacional, entre ellas a los Ministerios y las Unidades Administrativas Especiales.

El artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, otorga jurisdicción coactiva a las entidades públicas que de menare permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado, para recaudar rentas o caudales públicos, de nivel nacional, territorial, incluidos órganos autónomos y entidades con régimen especial, teniendo en cuenta lo presupuestado por el Estatuto Tributario.

La Resolución 0261 de 15 de febrero de 2007, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, con el cual se tramitan los procesos de jurisdicción coactiva a favor de éste Ministerio

El artículo 22 del Decreto 3573 de 2011, ordenó la transferencia de los procesos judiciales de cobro coactivo adelantados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deben ser adelantados por esta entidad; para el cumplimiento de los fines estatales y en especial el cumplimiento de sus funciones, y para que el recaudo de cartera a su favor se haga de una manera eficaz, ágil, eficiente y oportuna.

El numeral 8 del Artículo 3 del Decreto 3573 de 2011, establece que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, cumplirá entre otras, la siguiente función:

"(...) 8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-por todos los conceptos que procedan. (...)"

El numeral 5 del Artículo 12 del Decreto 3573 de 2011, establece como funciones de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, cumplirá entre otras, la siguiente función:

"(...) 5. Llevar a cabo actuaciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de los valores que se adeuden por todo concepto, adelantando los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva. (...)"

El numeral 3 del artículo 1 del Decreto 3573 de 2011, establece entre otras funciones la de: *"7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya."*

Mediante Resolución 0112 de 22 de febrero de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

La Resolución 0959 de 2012 por la cual se adopta el Sistema de Gestión de Calidad bajo la NTC GP-1000 y el MECI-1000 en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se dictan otras disposiciones, incluye el Procedimiento: Sancionatorio Ambiental – Código: AS-PR-1 Versión: 4 del 16/06/2017 correspondiente al Proceso Misional: Actuaciones Sancionatorias.

CONDICION

En la revisión documental y en la consulta realizada al SILA, de los expedientes de las licencias ambientales seleccionados en la muestra, fue posible evidenciar las siguientes situaciones (Ver cuadro adjunto):

1. En la respuesta dada por la ANLA de la solicitud de los expedientes de los trámites administrativos sancionatorios ambientales adelantados para los diferentes expedientes de licencia ambiental de los proyectos de minería de Carbón, seleccionados, se registró que la entidad, reportó un numero de 28 procesos administrativos sancionatorios ambientales, no obstante en la consulta del SILA fueron detectados 36 expedientes de procesos sancionatorios, correspondientes a las licencias ambientales de los proyectos de minería de carbón seleccionados que no fueron reportados por la entidad auditada, hecho que no hizo posible la revisión de todos los sancionatorios adelantados por ésta, lo cual no permitió el debido ejercicio del control fiscal a estas actuaciones administrativas adelantadas por el ente auditado y un pronunciamiento adecuado por parte de la CGR.
2. La información correspondiente a los trámites administrativos sancionatorios ambientales, no son adelantados en todos los casos, conforme al reglamento de gestión documental en la entidad, de manera que pueda ser posible su fácil y ágil consulta en el SILA, a través de la asignación de un código alfanumérico que permita acceder a la información registrada en cada proceso, toda vez que la información de estos, en la mayoría de los casos se lleva, tomando como referencia el Auto de apertura de investigación ambiental o el Auto de imposición de medidas preventivas del proceso sancionatorio correspondiente.
3. No se reporta información correspondiente en cada expediente de los procesos sancionatorios revisados, acerca del pago de las multas por parte de los presuntos infractores ambientales, que puedan dar lugar al archivo de los expedientes correspondientes por el pago realizado.
4. No se evidencia una gestión de trámite oportuna y diligente, en las solicitudes de cesación del procedimiento administrativo sancionatorio interpuestas por las empresas mineras, hecho que puede dar lugar a la figura del silencio administrativo positivo y a la pérdida de fuerza ejecutoria de las actuaciones administrativas.
5. En el análisis realizado con corte diciembre 31 de 2017, se registran procesos administrativos sancionatorios ambientales que presentan como última actuación procesal, la apertura de investigación ambiental realizada en el año 2005,2009, 2010, 2011, sin que se detecten actuaciones procesales que atiendan al debido cumplimiento de los principios de la función administrativa: de celeridad, economía, eficacia, eficiencia y responsabilidad, consagrados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.
6. Se registran que los titulares de los instrumentos de manejo ambiental aprobados por la ANLA y MADS, son reincidentes en muchos casos, en la comisión de las presuntas infracciones ambientales, sin que esta situación sea debidamente considerada por la autoridad ambiental correspondiente, al momento de tasar las sanciones y considerar estas como circunstancias agravantes, conforme lo señalado en el artículo 9 del Decreto 2086 de 25 de octubre de 2010, en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, y en consonancia con lo establecido en la Resolución

No. 415 de 2010, en concordancia con lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009, hecho que ocasiona que al no ser considerada la reincidencia, fueron debidamente tasadas las multas impuestas a los titulares de licencia ambiental, cuyas cifras fueron subestimadas dentro de los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental por los cuales fueron declarados responsables ambientalmente e impuestas las sanciones de multas a los infractores ambientales.

7. Se registra que los infractores ambientales declarados responsables y a los cuales se les impuso sanciones de multa en los diferentes actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales, no son reportados en el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA, esta situación ocasiona que no se pueda determinar la reincidencia de los infractores ambientales, por cuanto la entidad no ha considerado estas como circunstancias agravantes, conforme lo señalado en el artículo 9 del Decreto 2086 de 25 de octubre de 2010, en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, y en consonancia con lo establecido en la Resolución No. 415 de 2010, en concordancia con lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009, hecho que igualmente, le permite a los titulares de las licencias ambientales acceder a los beneficios ambientales establecidos en el ordenamiento jurídico nacional.

8. Se registran actos administrativos expedidos por el ente auditado, dentro de los procesos administrativos sancionatorios que resuelven la exoneración de los cargos impuestos a los presuntos infractores ambientales y ordenan el archivo de los expedientes, muchos de ellos motivados en razón a la declaratoria de la fuerza ejecutoria o presentación del fenómeno de caducidad de los actos administrativos, toda vez que se fueron cumplidos los términos que tenía la autoridad administrativa para adelantar el trámite administrativo sancionatorio ambiental, esto ocasiona que no puedan ser cobradas las multas impuestas por la entidad, por una deficiente gestión procesal de los tramites sancionatorios. Estos hechos pueden configurar en presunto detrimento al patrimonio de la ANLA, por una gestión ineficaz de los recursos puestos a su disposición, razón por la cual se solicita el inicio de una indagación preliminar para determinar o no la existencia de un daño fiscal al patrimonio del estado, el monto real del daño fiscal, determinar presuntos responsables y confirmar los nexos causales entre la perdida de los recursos y la gestión adelantada por la entidad.

Las anteriores situaciones manifiestan situaciones presuntamente irregulares, en razón a las débiles actuaciones procesales adelantadas por la ANLA – MADS dentro de los trámites administrativos sancionatorios de carácter ambiental, debilidades que permitieron que operara el fenómeno de la caducidad de los procesos sancionatorios adelantados con la perdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, dejando sin fundamento legal las actuaciones y decisiones adelantadas por la autoridad ambiental, haciendo en algunos casos imposible realizar el cobro de las multas impuestas, hechos que presuntamente darían lugar a la pérdida de recursos y a un eventual daño al patrimonio del estado, situaciones que justifican el inicio de una indagación preliminar con el fin de determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar relacionadas con la gestión procesal en los trámites administrativos sancionatorios ambientales y la gestión de cobro y recaudo de las multas impuestas por la entidad en los actos administrativos correspondientes.

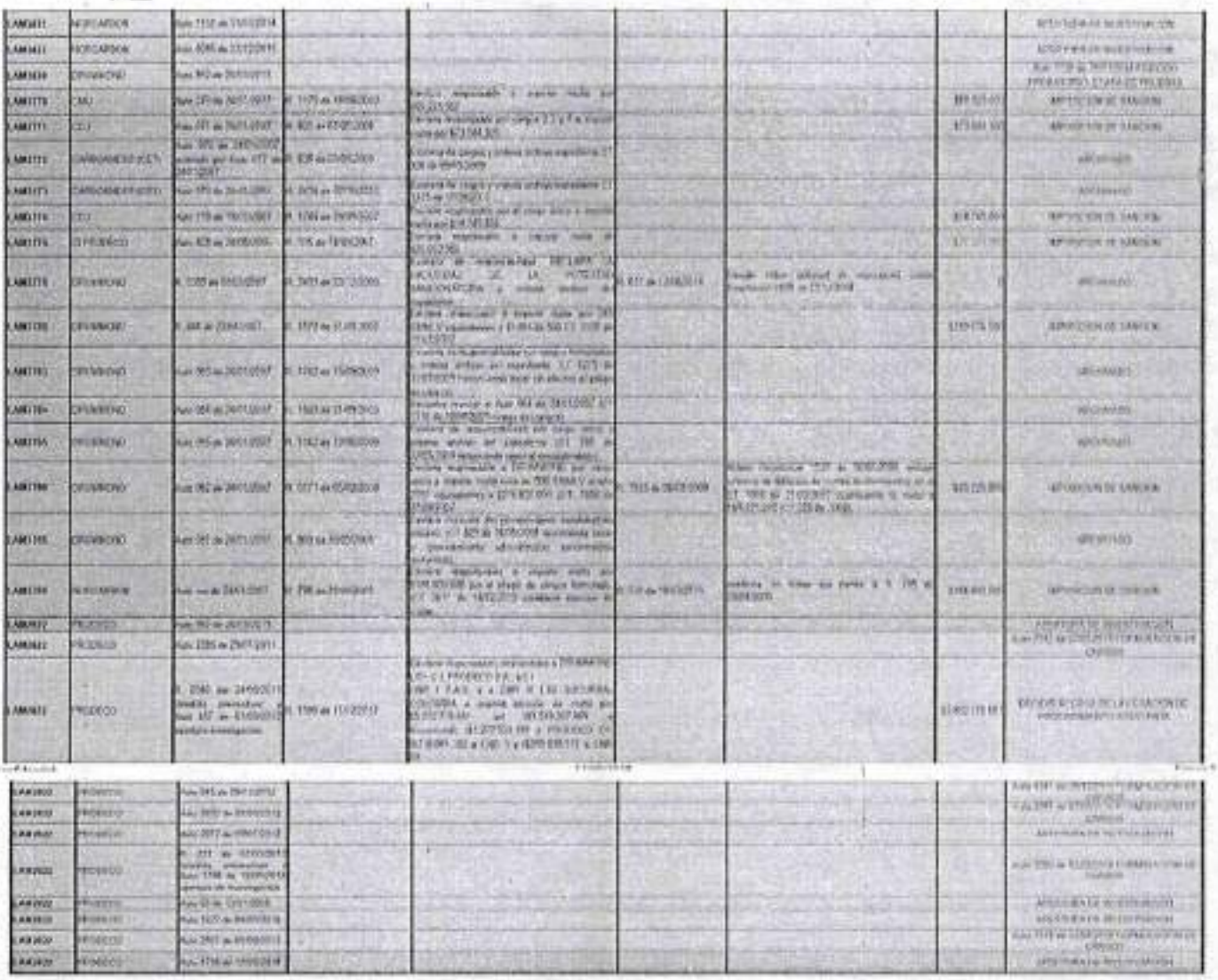
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA DELEGADA PARA EL MEDIO AMBIENTE
DIRECCION DE VIGILANCIA FISCAL

	Expedientes por ANLA a revisados anteriormente	28
	No reportados por ANLA	16

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO LICENCIAS AMBIENTALES PROYECTOS DE MINERIA DE CARBON ZONA MINERA CENTRO DEL CESAR - ZMCC
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS / CORPOCESAR
DETALLE DE TRAMITES ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE CARÁCTER AMBIENTAL ADELANTADOS A LOS PROYECTOS MINEROS DE CARBON ZONA CENTRO DEL CESAR

Expediente	Empresa Minera	Acto Administrativo Ordena Apertura Investigación	Acto Administrativo que decide	Decisión de la Autoridad Ambiental	Acto Administrativo que resuelve sobre Recurso de Reposición	Decisión de la Autoridad Ambiental	Multa Final($)	ESTADO ACTUAL



Hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, solicitud de Indagación Preliminar y Proceso Administrativo Sancionatorio.

CAUSA

Existencia de mecanismos de control débiles e ineficaces, de manera que afecta se realice el debido control de la gestión de los procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental adelantados por las autoridades ambientales y el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de la entidad.

EFECTO

Riesgo de pérdida de fuerza ejecutoria los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales, que los titulares de las licencias ambientales tengan acceso indebido a los beneficios e incentivos ambientales que establece el ordenamiento jurídico nacional en materia ambiental.

Reincidencia de infracciones ambientales por parte de los titulares de las licencias ambientales, con el consecuente deterioro ambiental progresivo.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA dio respuesta a la Observación comunicada por la CGR mediante Oficio SIGEDOC CGR No. 2018EE0060358 de 18-05-2018, respuesta remitida a través de la comunicación con número de radicación 2018067360-2-000 de 2018-05-28 21:12 (págs. 1-34), en el siguiente sentido, así:

Con el fin de dar respuesta a esta observación, la ANLA considera necesario hacer alusión a cada una de las apreciaciones hechas por la Contraloría General de la República, las cuales de manera muy respetuosa no compartimos, por las siguientes de hecho y de derecho:

I. Respecto de las afirmaciones hechas y nominadas como CONDICIÓN/HECHOS:

"1. En la respuesta dada por la ANLA de la solicitud de los expedientes de los trámites administrativos sancionatorios ambientales adelantados para los diferentes expedientes de licencia ambiental de los proyectos de minería de Carbón, seleccionados, se registró que la entidad, reportó un numero de 28 procesos administrativos sancionatorios ambientales (Respuesta del 06 de abril de 2018 de la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación), no obstante en la consulta del SILA fueron detectados 36 expedientes de procesos sancionatorios, correspondientes a las licencias ambientales de los proyectos de minería de carbón seleccionados que no fueron reportados por la entidad auditada, hecho que no hizo posible la revisión de todos los sancionatorios adelantados por ésta, lo cual no permitió el debido ejercicio del control fiscal a estas actuaciones administrativas adelantadas por el ente auditado y un pronunciamiento adecuado por parte de la CGR."

Respuesta

Al respecto, llama la atención de esta Autoridad Nacional la grave afirmación de los funcionarios de la Contraloría General de la República según la cual no se permitió el debido ejercicio del control fiscal, la cual contrasta con el apoyo real brindado por esta Autoridad a la CGR durante los meses de marzo y abril de 2018, en los cuales esta entidad puso a disposición del órgano de control la información general de la entidad respecto de los trámites ambientales a su cargo, relacionados con licencias ambientales, permisos, autorizaciones y procesos sancionatorios, de lo cual se adjuntan a esta comunicación los soportes respectivos.

En efecto, esta Autoridad adaptó la Sala Tucán del Anexo 2 para que, durante los meses de febrero, marzo y abril de 2018 la CGR contara con un espacio reservado para el desarrollo de su función de control fiscal. Así mismo, el área de TICS de la ANLA asignó a los funcionarios de la CGR un usuario y clave de acceso a la plataforma digital del Sistema de Información de Licencias Ambientales – SILA -, con perfil VIP que sólo posee el Nivel Directivo de la entidad, que les permitia la consulta integral de la totalidad de documentos generados y tareas asignadas al interior de la entidad. Adicionalmente, el Grupo de Servicios Administrativos dio apertura a una ficha de préstamo de los expedientes físicos, en la que se registran los préstamos de éstos realizados entre el 6 de febrero y el 30 de abril de 2018, movimientos efectuados de acuerdo con las solicitudes elevadas por dichos funcionarios o por intermedio de la Oficina Asesora Jurídica. Así mismo, esta Autoridad dispuso de cuatro (4) profesionales de las áreas técnica y jurídica de la entidad, con el

objeto de realizar el acompañamiento a la visita efectuada por la CGR a la zona minera del Cesar, los días 21 a 24 de marzo y 9 al 13 de abril de 2018.

De acuerdo con lo expuesto y apelando a la presunción de buena fe que rige la actuación de esta Autoridad1, con el mayor respeto se debe expresar que no es de recibo la manifestación de aparente obstrucción al ejercicio del control fiscal, pues como lo evidencian los soportes que se adjuntan, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales puso a disposición de la CGR el talento humano y todos los medios físicos y digitales de que dispone la ANLA para el cumplimiento de su función fiscalizadora, por lo que todas las inquietudes formuladas en relación con los trámites ambientales a los que se tuvo acceso por la plataforma digital de SILA, fueron atendidas de suerte que, de haberse advertido alguna inquietud adicional como la que hasta ahora se expone en la Observación 53D, según la cual no se reportaron 36 expedientes por la entidad, sin lugar a dudas se hubiera solventado oportunamente dado que los funcionarios de la CGR se encontraban en la sede de la ANLA, oportunidad que no le fue concedida a los colaboradores de esta Autoridad.

Sobre este aspecto, es indiscutible que esta entidad ha obrado con claridad y total transparencia, por lo que al indicar la CGR que "detectó" 36 expedientes, está reafirmando justamente que la ANLA puso a su disposición medios electrónicos para hallar toda la información que facilitara el control fiscal, lo que corrobora que esta Autoridad no ha negado en modo alguno a la CGR el acceso a la información relacionada con los trámites ambientales permisivos o sancionatorios a su cargo, pues dispuso de canales de comunicación adecuados durante la permanencia del órgano de control en la sede de la entidad. Igualmente, considerando que le fue facilitado a la CGR el acceso a los expedientes físicos mediante ficha de préstamos, nada obstaba para que los funcionarios del órgano de control hubiesen solicitado las carpetas físicas de los 36 expedientes, directamente o por intermedio del Nivel Directivo o de cualquiera de las dependencias de la entidad, lo cual no ocurrió, razón por la cual no es atribuible a la ANLA el reparo expresado por la CGR frente a que no pudo realizar un "pronunciamiento adecuado".

Ahora bien, efectuada la consulta con la Oficina Asesora de Planeación, no se registra comunicación externa del 6 de abril de 2018 en la que se hayan reportado 28 procesos sancionatorios ambientales, como se refiere en la observación. Sin embargo, verificado el SILA se advierte que mediante Radicado ANLA 2018024294-1-000 del 2 de marzo de 2018 (05ECO0023-00-2017), la CGR solicitó a la ANLA mediante correo electrónico, lo siguiente:

"(...) de manera atenta me permito solicitarle una relación de **los procesos administrativos sancionatorios que han tenido origen en cada una de las siguientes licencias ambientales: LAM2622, LAM1203, LAM0027, LAM3831 y LAM3830**, y en la cual contenga el número de identificación de cada proceso, el objeto de investigación, el estado actual del proceso y el número de folios que componen cada expediente." (Negrita fuera de texto).

Atendiendo estrictamente los términos de la petición, mediante Oficio 2018027909-2-000 del 9 de marzo de 2018, la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA remitió a la CGR una relación de 28 procesos sancionatorios ambientales con su estado actual, por tratarse de los procedimientos que tuvieron origen en los Expedientes LAM2622, LAM1203, LAM0027, LAM3831 y LAM3830 y que actualmente tienen trámite activo en la entidad.

Así las cosas, se aclara que contrario a lo expuesto por la CGR, los 36 expedientes restantes que relaciona en cuadro incluido en el Oficio 2018EE060358 del 18 de mayo de 2018 NO tienen origen en los Expedientes LAM2622, LAM1203, LAM0027, LAM3831 y LAM3830, objeto de la solicitud

del 05ECO0023-00-2018 (Radicado ANLA 2018024294-1-000 del 2 de marzo de 2018). Lo anterior, por cuanto los instrumentos de manejo y control ambiental de los mencionados expedientes son distintos de las licencias, planes y permisos ambientales de los 36 expedientes restantes referidos por la CGR, cuyo seguimiento y control es independiente del que corresponde a los Expedientes LAM2622, LAM1203, LAM0027, LAM3831 y LAM3830.

Acorde con lo anterior, no tiene asidero alguno la conclusión del numeral 1° de la Observación 53D de la CGR por lo que solicito retirarla.

"2. La información correspondiente a los trámites administrativos sancionatorios ambientales, no son adelantados en todos los casos, conforme al reglamento de gestión documental en la entidad, de manera que pueda ser posible su fácil y ágil consulta en el SILA, a través de la asignación de un código alfanumérico que permita acceder a la información registrada en cada proceso, toda vez que la información de estos, en la mayoría de los casos se lleva, tomando como referencia el Auto de apertura de investigación ambiental o el Auto de imposición de medidas preventivas del proceso sancionatorio correspondiente."

Respuesta

En relación con esta conclusión, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales aclara que, con ocasión de la creación de la entidad, dispuesta por el Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, la ANLA asumió el conocimiento de los expedientes de licencias, permisos, autorizaciones y procesos sancionatorios que se encontraban a cargo del entonces Ministerio, sin la entidad poder contar con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos para cambiar toda la nomenclatura de los procesos, actualizando en consecuencia los expedientes y la información histórica de SILA de los procesos sancionatorios ambientales iniciados antes de 2016, con miras a su unificación, lo cual igualmente se solicita sea considerado por el órgano de control fiscal.

Así las cosas, con el fin de mantener la coherencia y consistencia entre el manejo documental de los expedientes físicos y la información consignada en el SILA respecto de los procesos sancionatorios iniciados antes de 2016, con los recursos con que actualmente la entidad, aún se mantiene activa la nomenclatura histórica.

Por lo expuesto, no se ha impedido en modo alguno a la CGR la revisión de todos los procesos sancionatorios adelantados por la ANLA, ni se ha obstruido el debido ejercicio del control fiscal a las actuaciones administrativas adelantadas por la entidad, como tampoco se ha imposibilitado que la CGR realice un pronunciamiento adecuado frente a la auditoría adelantada en los meses de febrero, marzo y abril de 2018.

De lo anterior, solicitamos respetuosamente retirar esta observación.

"3. No se reporta información correspondiente en cada expediente de los procesos sancionatorios revisados, acerca del pago de las multas por parte de los presuntos infractores ambientales, que puedan dar lugar al archivo de los expedientes correspondientes por el pago realizado."

Respuesta

Al respecto, es necesario poner en su conocimiento que la información relacionada con el pago de las multas por parte de los infractores ambientales la administra el Grupo de Finanzas y Presupuesto de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, dependencia que verifica que el pago de las sanciones pecuniarias se efectúe de manera correcta.

Consultada por parte de la Oficina Asesora Jurídica la información acerca de las sanciones impuestas en los expedientes objeto de la auditoría (Radicado ANLA 2018024294-1-000 del 2 de marzo de 2018 - 05ECO0023-00-2017), en relación con los expedientes LAM1203, LAM0027 y LAM 3831, el Grupo de Finanzas y Presupuesto reportó el pago de las siguientes multas[1]:

EXPEDIENTE LAM1203

SOLICITANTE	CARBONES DE LA JAGUA S.A.
SECTOR	MINERÍA
RESOLUCIÓN SANCIÓN	548
FECHA	19 de marzo de 2003
RESOLUCIÓN RESUELVE	1771
FECHA	18 de septiembre de 2009
VALOR REAL POR COBRAR	310.063.000,00
VALOR CONSIGNADO	310.063.000,00
FECHA DE PAGO	22 de octubre de 2009
SALDO	-

SOLICITANTE	CONSORCIO MINERO UNIDO S.A.
SECTOR	MINERÍA
RESOLUCIÓN SANCIÓN	1136
FECHA	12 de junio de 2009
RESOLUCIÓN RESUELVE	1374
FECHA	16 de julio de 2010
VALOR REAL POR COBRAR	443.346.800,00
VALOR CONSIGNADO	443.346.800,00
FECHA DE PAGO	6 de agosto de 2010
SALDO	-

SOLICITANTE	CONSORCIO MINERO UNIDO S.A.
SECTOR	MINERÍA
RESOLUCIÓN SANCIÓN	965
FECHA	27 de mayo de 2009
RESOLUCIÓN RESUELVE	1703
FECHA	10 de septiembre de 2009
VALOR REAL POR COBRAR	297.976.000,00
VALOR CONSIGNADO	297.976.000,00
FECHA DE PAGO	22 de octubre de 2009
SALDO	-

EXPEDIENTE LAM3831

SOLICITANTE	COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL NORCARBÓN S.A.S. - C.I. NORCARBÓN S.A.S.
SECTOR	MINERÍA
RESOLUCIÓN SANCIÓN	1013
FECHA	8 de septiembre de 2011
RESOLUCIÓN RESUELVE	184
FECHA	5 de marzo de 2013*
VALOR REAL POR COBRAR	225.594.000,00
VALOR CONSIGNADO	
FECHA DE PAGO	
SALDO	225.594.000,00
PROCESO COBRO COACTIVO No	CB-072-2013

* Se aclara que esta sanción fue impuesta con fundamento en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, razón por la cual no figura reportada en RUIA, al no estar en el ámbito de aplicación de la Resolución MAVDT 415 de 2010.

EXPEDIENTE LAM0027

SOLICITANTE	DRUMMOND LTD.
SECTOR	MINERÍA
RESOLUCIÓN SANCIÓN	1249
FECHA	30 de junio de 2005
RESOLUCIÓN RESUELVE	1521
FECHA	13 de septiembre de 2006
VALOR REAL POR COBRAR	40.000.000,00
VALOR CONSIGNADO	40.000.000,00
FECHA DE PAGO	25 de septiembre de 2006
SALDO	-

Por lo anterior, es evidente la gestión por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales respecto al seguimiento al pago de las multas impuestas a los presuntos infractores ambientales, de suerte que a partir de dicha verificación puede proceder esta Autoridad a emitir el auto al archivo de gestión de los citados expedientes, por lo que se enfatiza que, si bien la CGR no halló

[1] Memorandos 2018061515-3-001 (LAM1203), 2018061803-3-001 (LAM3831) y 2018061806-3-001 del 18 de mayo del 2018 (LAM0027).

archivados los expedientes, no significa que la entidad no haga seguimiento al pago de las sanciones impuestas.

De otro lado, es de aclarar respecto del Cobro Coactivo ejercido por la ANLA lo siguiente:

En la parte introductoria de esta observación se lee "Mediante Resolución 0112 de 22 de febrero de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA".

Se precisa que dicha Resolución fue derogada por la Resolución No. 1721 de 30 de diciembre de 2015, la cual a su vez fue modificada por la Resolución No. 00487 de 27 de abril de 2017, que rige actualmente el cobro coactivo de la ANLA.

El numeral 3° de la misma indica:

No se reporta información correspondiente en cada expediente de los procesos sancionatorios revisados, acerca del pago de las multas por parte de los presuntos infractores ambientales, que puedan dar lugar al archivo de los expedientes correspondientes por el pago realizado.

** En la Oficina Asesora Jurídica se encuentra en curso el proceso administrativo de cobro coactivo No. CR-072-2015, contra NORCARBON SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA SIGLA NORCARBON S.A.S., con NIT 800.010.961-8, con ocasión de la sanción impuesta en el proceso LAM3831.

Mediante oficio con fecha de 18 de enero de 2018, dicha empresa solicitó la suspensión de los procesos de cobro en razón a que la Superintendencia de Sociedades decretó la validación judicial de un acuerdo extrajudicial de reorganización, lo cual fue verificado ante esa entidad. Teniendo en cuenta que la Ley 1116 de diciembre 27 de 2006, "Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.", en su artículo 20 dispone "A partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor", se procedió a ordenar la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo No. CR-072-2015, en el estado en que se encuentra, mediante Auto de 27 de abril de 2018.

Al respecto, se informa que la ANLA, en desarrollo de sus funciones ha adelantado los procesos de cobro coactivo pertinente y necesario para el recaudo de las sumas correspondientes a las multas impuestas por la entidad en los procesos sancionatorios adelantados.

En efecto, actualmente se encuentran en curso los siguientes procesos de cobro:

No. PROCESO COACTIVO	EXP.	ENTIDAD	NIT	SECTOR
CR-640-2008		PRODRAS Y DERIVADOS S.A.	800.222.310	MINERÍA
CR-045-2014	LAM3279	SABRISKY POINT S.A. ESP	832.000.067	INFRAESTRUCTURA
CR-051-2014	ASU0029	PRIMA COLOMBIA HARDWOOD CI SAS	830.132.612	PERMISOS
CR-085-2015	LAM2956	MUNICIPIO DE SOLEDAD - ATLÁNTICO	890.106.291	INFRAESTRUCTURA
CR-086-2015	LAM8562	UNION TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO	900.257.339	INFRAESTRUCTURA
CR-175-2015	AFC0131	COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL NORCARBÓN S.A.S. - C.I. NORCARBÓN S.A.S.	830.010.936	MINERÍA
CR-176-2016	LAM8267	RESERVA LOS CIRUELOS S.A.S.	900.352.160	INFRAESTRUCTURA
CR-177-2016	SAN0024-N	HULES DE COLOMBIA S.A. HULESCOL S.A.	900.177.404	PERMISOS
CR-385-2007	LAM2511	GOBERNACIÓN DEL CAUCA	891.580.016	INFRAESTRUCTURA
CR-734-2009	LAM3681	PETROPULI LTDA	830.053.420	HIDROCARBUROS
CR-702-2009	LAM8145	TERMINAL DE GRANELES LIQUIDOS DEL CARIBE S.A. - TERLICA S.A.	819.002.433	INFRAESTRUCTURA
CR-799-2010	LAM8145	TERMINAL DE GRANELES LIQUIDOS DEL CARIBE S.A. - TERLICA S.A.	819.002.433	INFRAESTRUCTURA
CR-802-2010	LAM8095	INGETIERRAS DE COLOMBIA S.A. EN REORGANIZACION	811.006.779	MINERÍA
CR-827-2010	LAM2581	EMPRESA DE ENERGIA DEL PACIFICO S.A. ESP - EPSA	800.249.360	ENERGÍA
CR-835-2010	LAM1063	TREN DE OCCIDENTE S.A.	830.052.596	INFRAESTRUCTURA
CR-295-2017	LAM4098	EMGESA S.A. E.S.P.	860.063.875	ENERGÍA
CR-302-2017	LAM0871	PERENCO COLOMBIA LIMITED	900.052.463	HIDROCARBUROS
CR-466-2017	LAM2522	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL	892.000.339	INFRAESTRUCTURA

No. PROCESO COACTIVO	EXP.	ENTIDAD	NIT	SECTOR
		DEL ATLÁNTICO-GRA GOBERNACIÓN DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO		
CR-183-2018	SAN0032-M	INVESARK LTDA	802.014.471	PERMISOS
CR-184-2018	SAN0035-M	QUADRIX TECHNOLOGY S.A.S.	900.352.597	PERMISOS
CR-072-2015	LAM3931	COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL NORCARBÓN S.A.S. - C.I. NORCARBÓN S.A.S.	830.010.936	MINERÍA
CR-759-2009	LAM0968	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ	899.999.061	INFRAESTRUCTURA
CR-166-2018	LAM3931	COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL NORCARBÓN S.A.S. - C.I. NORCARBÓN S.A.S.	830.010.936	MINERÍA
CR-079-2006	LAM0346	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVÍAS	800.215.807	INFRAESTRUCTURA

De igual forma, en el año 2017 se recaudó en la ANLA por concepto de multas un valor de $874.422.336 y en lo que va corrido de 2018 se ha recaudado la suma de $1.584.148.642 por concepto de multas hasta la fecha.

Respecto de la falta de evidencia en el expediente sancionatorio del pago de la multa, no resulta procedente puesto que una vez impuesta concluye el rol del mismo al respecto y pasa a las dependencias competentes, esto es, Grupo Financiero y Cobro Coactivo en la Oficina Asesora Jurídica.

En cumplimiento de las normas vigentes, se estructura un expediente independiente de cobro coactivo, el cual constituye una unidad archivística que se rige por disposiciones propias, como son: Ley 6 de 1992: Facultad de las entidades de exigir el pago de los créditos a su favor; Ley 06 de 2006: Las entidades que tengan a su cargo actividades que originen recaudo de caudales públicos tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas esas obligaciones a su favor; Estatuto Tributario: Art. 823 y siguientes establece procedimiento coactivo; Resolución No. 00487 de 27 de abril de 2017: Manual de Cobro coactivo ANLA; Resolución No. 2525 de 5 de diciembre de 2017: Comité de Cartera del FONAM.

Es así como desde la estructuración de los procesos y procedimientos de la entidad, se ha determinado que las actuaciones sancionatorias conforman un proceso misional, en tanto que el cobro coactivo es un subproceso del proceso de apoyo "gestión jurídica":

Macro procesos	Procesos	Subprocesos	Líder de proceso
Misional	Actuaciones Sancionatorias	N/A	Jefe OAJ
Apoyo	Gestión Jurídica	Procesos Coactivos	Jefe OAJ

De lo expuesto se concluye que la ANLA, a través de la Oficina Asesora Jurídica, ha dado cabal cumplimiento a sus funciones de recaudo de multas impuestas, con eficiencia y responsabilidad en la gestión adelantada.

"4. No se evidencia una gestión de trámite oportuna y diligente, en las solicitudes de cesación del procedimiento administrativo sancionatorio interpuestas por las empresas mineras; hecho que puede dar lugar a la figura del silencio administrativo positivo y a la pérdida de fuerza ejecutoria de las actuaciones administrativas."

Respuesta

En relación con la observación realizada por el ente de control, es necesario señalar que esta Autoridad Ambiental, como entidad de carácter público y atendiendo los fines esenciales del Estado, tiene el deber de pronunciarse sobre las cuestiones que se le planteen en el marco de sus competencias.

Así, la inobservancia de lo anterior posee diversos efectos que el Legislador ha determinado para cada caso en particular. Estos efectos, corresponden a los actos presuntos que responderán a la petición formulada de manera afirmativa o negativa. Al respecto, cabe señalar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, establece la regla general aplicable a la respuesta negativa y que solo en aquellos casos establecidos taxativamente, la respuesta se tendrá como positiva[1].

Es necesario precisar que el silencio administrativo positivo es un fenómeno jurídico que debe ser consagrado taxativamente en los casos a ser aplicados, ante la falta de decisión de parte de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados. En tal sentido, para que se configure el fenómeno de silencio positivo se deben cumplir tres requisitos:

[1] LEY 1437 DE 2011.
"Artículo 83. Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. [...]
Artículo 84. Silencio positivo. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. [...]"

1. Que la ley le haya dado a la administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición o recurso.
2. Que la ley haya contemplado de manera expresa (taxativamente) que el incumplimiento del plazo tenga efector de silencio positivo (la regla general es el silencio negativo); y
3. Que la autoridad que estaba en obligación de resolver no lo haya hecho dentro del plazo legal.[1]

Lo anterior encuentra su origen lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", que dispone:

"*Artículo 84. Silencio positivo. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.*

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código." (Subrayas y negritas fuera de texto).

En relación con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-328 de 1995, expuso frente al silencio administrativo positivo, lo siguiente:

"El silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso. Su finalidad es agilizar la actividad administrativa bajo criterios de celeridad y eficiencia.

Constituye no sólo una garantía para los particulares, sino una verdadera sanción para la administración morosa (...)" (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, la Ley 1333 de 2009, norma especial que regula el procedimiento sancionatorio ambiental, no dispone el silencio administrativo positivo como efecto jurídico de la falta de respuesta de la Administración ante la presentación de solicitudes o la interposición de recursos ante la autoridad ambiental competente, en ninguna de sus etapas procesales.

Por lo anterior, estima esta Autoridad Ambiental que no le asiste la razón al ente de control al mencionar que la aparente desatención de las solicitudes de cesación del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio presentadas por las empresas mineras investigadas, configuraría el silencio administrativo positivo, pues se trata de una figura inexistente en el ordenamiento jurídico ambiental, como tampoco la pérdida de fuerza ejecutoria de las "actuaciones administrativas", lo cual no tiene lugar si se hace con ello referencia a los actos de impulso procesal proferidos dentro del término de caducidad legalmente establecido.

En relación con la inaplicabilidad del silencio administrativo positivo en materia ambiental en razón al carácter público y superior de los bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico en dicho ámbito, milita abundante jurisprudencia. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-431 de 2000, ha expresado lo siguiente:

1 Sentencia Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Sentencia 05001233100020110098401 (21514), 13 de septiembre de 17.

"Los efectos perversos que podría originar la aplicación del silencio administrativo en relación con el tema ambiental -como es el de omitir el estudio ecológico-, no permiten reconocerle verdadera legitimidad a los objetivos que por su intermedio se pretenden hacer valer: la celeridad y eficacia en el desarrollo de la función administrativa (...)."

Así mismo, cabe destacar que, en gracia de discusión, la consecuencia de una respuesta ficta positiva en materia ambiental, podría ser lesiva del bien jurídico tutelado. Lo anterior teniendo en cuenta que el Estado Colombiano se ha comprometido al cuidado y protección de los recursos naturales.7

En dicho sentido la Corte Constitucional ha recordado en sus pronunciamientos que el Estado debe:

*"1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera."*8

De otro lado la doctrina ha señalado:

*"(...) consagrar específicamente el silencio administrativo positivo en materia ambiental trae consigo que el deber del Estado de proteger el medio ambiente y los recursos naturales pierda efectividad en la medida en que al particular una vez obtenga respuesta favorable a su pretensión poco o nada le importa las recomendaciones que en materia de medio ambiente y en cumplimento de su deber le formule el Estado, sumado a que no se cuenta con mecanismos de coerción expeditos para revertir tal situación, en donde la única salida aparente es la revocatoria directa de ese acto administrativo ficto o presunto, la cual procede en los casos taxativamente señalados por el Código Contencioso Administrativo".*9

A partir de los anteriores pronunciamientos y considerando la complejidad e interdisciplinariedad que es propia de los asuntos ambientales, debe destacarse que la motivación de los actos administrativos que resuelven las solicitudes de cesación de procedimiento elevadas en los trámites sancionatorios ambientales, requiere necesariamente de base de contenido técnico y el análisis jurídico de todos los extremos procesales, para que la entidad atienda seriamente al cumplimiento de los fines del Estado mediante el ejercicio de sus competencias funcionales.

Al respecto, la ANLA aclara que las solicitudes de cesación de procedimiento presentadas por las empresas mineras investigadas en los expedientes objeto de muestreo en la auditoría realizada por la CGR, han sido gestionadas por esta entidad, considerando la complejidad de las mismas y el procedimiento interno adelantado conforme al procedimiento interno y dentro de las responsabilidades asignadas a cada dependencia.

Al respecto es necesario señalar que para atender cada una de las solicitudes, se realiza un trabajo en equipo en el cual un grupo interdisciplinario de ingenieros y abogados atienden cada componente obrante en la investigación a fin de establecer la viabilidad de decretar la cesación del trámite solicitada por el investigado o la respectiva formulación de cargos de ser el caso.

Como se puede observar, la ANLA ha realizado todas las gestiones necesarias para resolver los hechos que presuntamente puedan generar infracciones ambientales, adelantando los procesos sancionatorios siempre con el respeto por el debido proceso y sus respectivas etapas e

intervenciones de las partes, para lo cual es imprescindible contar con evidencia objetiva, la que se debe al trabajo en equipo y fluida comunicación entre las áreas de una entidad que como la ANLA es esencialmente de carácter técnico.

Por lo anterior, se reitera que los funcionarios de la ANLA no se han abstenido de tramitar los procesos, pues como se ha explicado ampliamente no han desconocido los términos legales de las actuaciones que les corresponde adelantar, tampoco han omitido, diferido, detenido o dilatado el trámite de los mismos, ya que conforme a los recursos presupuestales y administrativos de que dispone, han adelantado las investigaciones a su cargo con el máximo rendimiento de los recursos disponibles, en cumplimiento del principio de eficiencia administrativa; tampoco han denegado o rehusado los actos propios de sus funciones respecto de las solicitudes de cesación, pues los procesos administrativos se encuentran en trámite acorde con la Ley 1333 de 2009; por lo que consideramos no es dable ni equitativo derivar conclusiones generales a partir de casos particulares, alejándose del universo de los proyectos a cargo de esta Autoridad y de la complejidad de los expedientes que maneja el equipo sancionatorio.

Pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos

Ahora bien, respecto del señalamiento formulado por el órgano de control, frente a la perdida de ejecutoriedad de los actos administrativos emanados de esta autoridad ambiental en los casos en los cuales las investigadas presentaron solicitudes de cesación a los trámites administrativos ambientales de carácter sancionatorio, es pertinente indicar que el articulo 91 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

"Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia."

En atención a la observación, esta Autoridad considera pertinente indicar que dentro de los trámites ambientales de carácter sancionatorio relacionados con las licencias ambientales objeto de auditoría, no se presentan casos en los cuales se pueda dar una pérdida de ejecutoria de los actos administrativos, por cuanto se adelantan actualmente las actuaciones administrativas necesarias para que las decisiones de fondo a adoptar en los mismos queden en firme, acorde con el procedimiento de la Ley 1333 de 2009.

De lo mencionado previamente se concluye que, la ANLA ha cumplido con sus obligaciones legales y no se le puede atribuir gestión inoportuna o no diligente respecto de las solicitudes de cesación del procedimiento sancionatorio presentadas por empresas mineras, como tampoco es válido apelar a una figura jurídica como el silencio administrativo positivo, inexistente en el ordenamiento jurídico colombiano; y menos aún, a la pérdida de fuerza ejecutoria de "actuaciones administrativas", considerando que en cumplimiento del procedimiento establecido en la Ley 1333

de 2009, la Autoridad expide actos de impulso procesal o de trámite, por cuya naturaleza no resulta acertado inferir la posibilidad de configuración de dicha figura jurídica. En consecuencia, no se ha incurrido en un hecho con connotación disciplinaria, ya que como se ha demostrado la ANLA ha dado cumplimiento a sus obligaciones legales.

"5. *En el análisis realizado con corte diciembre 31 de 2017, se registran procesos administrativos sancionatorios ambientales que presentan como última actuación procesal, la apertura de investigación ambiental realizada en el año 2005,2009, 2010, 2011, sin que se detecten actuaciones procesales que atiendan al debido cumplimiento de los principios de la función administrativa: de celeridad, economía, eficacia, eficiencia y responsabilidad, consagrados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.*"

Respuesta

Una vez revisado el cuadro Excel donde se relaciona el estado actual de los procesos sancionatorios ambientales por parte de la Contraloría General de la República, se procede a aclarar el movimiento y estado actual de las actuaciones adelantadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, en cada uno de los expedientes administrativos sancionatorios ambientales en los que el ente de control reporta como última actuación la expedición de auto de inicio o apertura de investigación ambiental en 2005, 2009, 2010 y 2011 se encuentran los siguientes:

EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO QUE ORDENA APERTURA DE INVESTIGACIÓN	ESTADO ACTUAL DEL EXPEDIENTE
LAM-1203 (S)	Resolución 1702 del 11 de noviembre de 2005 por medio de la cual se ordena apertura y se formula un pliego de cargos.	Archivado – Auto 0261 del 31 de enero del 2014. Se encuentra agotada la actuación administrativa.
LAM-1203(S) LAM-3830(S) LAM-2622(S)	Auto 862 del 24 de enero de 2011 por medio del cual se apertura un proceso sancionatorio ambiental.	1. Periodo probatorio - Auto 1128 del 28 de marzo de 2014. 2. Auto 526 del 6 de marzo de 2018 que ordena reorganizar el expediente sancionatorio. 3. El 2 de mayo se expidió el memorando 2018053651-3-000 mediante el cual se solicita evaluación técnica del radicado 2018027047-1-000 sobre revocatoria directa interpuesta por NORCARBON.
LAM-1203(S)	Auto 3141 del 30 de septiembre de 2011 por medio del cual se apertura un proceso sancionatorio ambiental.	Memorando 2018031894-3-000 del 20 de marzo de 2018. Solicitud de apoyo técnico para dar alcance al CT 10735 de 04 de septiembre de 2014, con el fin de evaluar la solicitud de cesación de procedimiento del radicado 2016078153-1-000 del 25 de noviembre de 2016. Con el concepto y en el mismo acto administrativo se decidirá la formulación de cargos.
LAM-0027(S)	Auto 1517 del 14 de octubre de 2005 por medio del cual se apertura un proceso sancionatorio ambiental.	Este proceso ya fue decidido - Resolución 1824 del 13 de septiembre de 2006 "Por medio de la cual se resuelve recurso de Reposición" en contra de la Resolución 1248 del 30 de junio de 2006. Confirma sanción. Confirma sanción, que ya fue objeto de pago.
LAM-3831(S)	Auto 1054 del 12 de abril del 2010 por medio del cual se apertura un proceso sancionatorio ambiental.	Memorando OAJ 2018032014 del 21 de marzo de 2018, solicita apoyo técnico para valoración de solicitud de cesación del procedimiento.

Ahora bien, en relación con el régimen aplicable a los procesos sancionatorios ambientales, es preciso realizar de manera breve el siguiente recuento histórico a fin de explicar por qué se requiere el concepto técnico:

1. El Régimen sancionatorio ambiental colombiano, surge de la Ley 23 de 1973, en la cual se determinó la facultad del Estado para imponer sanciones por infracciones ambientales, el cual determinó:

"Artículo 18. Cuando llegue a demostrarse técnicamente que se están produciendo acciones que generen contaminación, podrá imponerse las siguientes sanciones según la gravedad de cada infracción: amonestaciones, multas sucesivas en cuantía que determinara el gobierno nacional, las cuales no podrían sobrepasar la suma de quinientos mil pesos, suspensión de patentes de fabricación, clausura temporal de los establecimientos o factorías que están produciendo contaminación y cierre de los mismos, cuando las sanciones anteriores no hayan surtido efecto." (Negrita y subrayado fuera de texto)

2. En ejercicio de las facultades otorgadas al poder ejecutivo, se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974 (CNRRN), en el cual se determinó la necesidad de imponer sanciones a las conductas que puedan atentar o afectar el medio ambiente:

"(...)
SANCIONES
Artículo 163º.- El que infrinja las normas que rigen las concesiones de aguas de uso público y las reglamentaciones del uso de aguas públicas o privadas de que trata este Código, incurrirá en las sanciones previstas en las leyes, en los reglamentos y en las convenciones.
...
Artículo 284º.- Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, la infracción de las disposiciones sobre la pesca acarreará el decomiso de los productos e instrumentos y equipos empleados para cometerla, y si lo hubiere, de la suspensión o cancelación del permiso.

Cualquier elemento de pesca de uso prohibido será decomisado, salvo en las excepciones que se determinen por razones de orden económico o social.
...
Artículo 339º.- La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este Código, y en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes, y reglamentos vigentes sobre la materia (...)"

3. Que dicho código, no estableció el procedimiento sancionatorio, sin embargo se tiene como antecedente del proceso para la imposición de sanciones en cumplimiento de las funciones de vigilancia de policía administrativa el Decreto 1681 de 1978, expedido por entonces para la protección del recurso Hidrobiológico, en el que se incorporó en el título XII, artículos 197 y subsiguientes la ritualidad procedimental para tomar medidas preventivas, formular cargos e igualmente la oportunidad de presentar descargos, así mismo, determinó la participación de peritos cuando el funcionario instructor consideraba que existían hechos que debían ser resueltos con un criterio técnico. (...)

Artículo 204. El funcionario podrá practicar de oficio, una visita ocular con la intervención de peritos o sin ella, cuando estime que existen hechos que se deban aclarar o establecer por este medio. La diligencia se practicará dentro de la misma audiencia.

Cuando intervengan peritos, podrá el funcionario, a su prudente juicio y a petición de ellos, otorgar un término hasta de tres (3) días para la rendición del dictamen. Cuando el peritazgo se refiera a contaminación ambiental, el término para presentar el dictamen podrá ampliarse hasta por treinta días hábiles. El funcionario practicará dentro del término de cinco (5) días hábiles, todas las diligencias que estime convenientes para el mejor esclarecimiento de los hechos pudiendo comisionar para la práctica de las mismas. (Negrita y subrayado fuera de texto) (...)".

4. Posteriormente se expidió el Decreto 1594 de junio 26 de 1984, en el que se estableció el procedimiento para la imposición de sanciones contra conductas que atentan contra el medio ambiente o la salud pública, imposición de medidas determinadas en los artículos 177 y subsiguientes del citado Decreto, las cuales consistían en clausura temporal del establecimiento, suspensión de trabajos o servicios, decomiso de objetos y productos, destrucción desnaturalización de artículos o productos y la congelación o suspensión temporal de la venta de productos entre otras.

Igualmente se estableció el procedimiento sancionatorio, el cual contempló el inicio de la investigación, la formulación de cargos, la verificación de hechos u omisiones por medio de criterios técnicos: *"(...)*

Artículo 203. En orden a la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole y en especial las que se deriven del Capítulo XIV del presente Decreto. (...)".

5. La Ley 99 de 1993, estableció respecto las sanciones y medidas de policía:

"(...)
Artículo 83º.- Atribuciones de Policía. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso. (...)

Parágrafo 3º - Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya; (...)

6. Posteriormente se expide la Ley 1333 de 2009, norma especial que estableció el procedimiento sancionatorio ambiental y en cuyo artículo 22 se define que corresponde a la autoridad ambiental la verificación de los hechos, por lo que podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción completar los elementos probatorios.

De las anteriores consideraciones, se establece que dada la multiplicidad de componentes que integran el ambiente, es evidente la necesidad de contar con un apoyo técnico que permita evaluar con una base de certeza técnico - científica los hechos materia de investigación, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, teniendo en cuenta que las infracciones de carácter ambiental surgen de violación a normas técnicas y actos administrativos de la autoridad ambiental competente, siendo estos últimos los que surgen de los procesos de licenciamiento ambiental, de la imposición de planes de manejo ambiental- PMA o de permisos y autorizaciones de aprovechamiento de recursos naturales; conceptos cuya estructura argumentativa se basa en criterios técnicos especializados, por lo que al momento de realizar una evaluación de cumplimiento a la obligación, se requiere de un concepto técnico que oriente el accionar jurídico, el cual garantiza que exista certeza sobre los hechos objeto de investigación y no decisiones tomadas sobre criterios subjetivos que pueden surgir de la falta de conocimientos técnicos pertinentes.

Así sucede en lo relacionado con la minería objeto de auditoría por la CGR, pues debe considerarse que en el trámite procesal se requiere evaluar el cumplimiento de las obligaciones surgidas de los instrumentos técnicos de manejo y control, como anteriormente fue señalado, aún más cuando se trata de proyectos de gran magnitud, que contemplan diversos aspectos técnicos.

Por tanto, tal y como se recoge en el procedimiento interno de ANLA a partir del artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, se hace imposible desligar el criterio técnico al momento de tomar decisiones de carácter jurídico, pues como fue posible evidenciar del análisis histórico realizado en líneas anteriores, en el ordenamiento jurídico ambiental siempre se ha determinado la necesidad de contar con dichos criterios en las diferentes etapas del proceso sancionatorio, en cumplimiento del principio de responsabilidad que rige la función pública, lo cual garantiza que el acto administrativo se encuentre debidamente sustentado y resista cualquier debate de control jurisdiccional a que sea sometido, facilitando con ello a su vez, la prevención del daño antijurídico, máxime si se considera que la oficina Asesora Jurídica no maneja los expedientes permisivos ambientales, y no tiene a su cargo el seguimiento ambiental.

Así entonces, al solicitar los apoyos técnicos para la toma de decisiones de la Autoridad, tales como aperturas de investigación, formulación de cargos, descargos, pruebas o para resolver peticiones del investigado relacionadas con cesación de procedimiento, caducidades, entre otras, la solicitud de conceptos técnicos no comporta una actuación dilatoria del proceso o que pretenda desconocer los principios de celeridad, economía o eficacia, pues con ello se garantiza la responsabilidad y rigurosidad en la toma de decisiones debidamente fundamentadas en criterios técnicos interdisciplinarios.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, ha realizado actuaciones tendientes a impulsar los procesos sancionatorios de carácter ambiental de manera diligente, limitada por la complejidad de los asuntos, el extenso contenido de los expedientes y al amparo del principio de eficiencia, dadas las limitaciones de personal que ha tenido la entidad desde su creación en el año 2011; sin embargo, reiteramos que no se ha puesto en riesgo de caducidad los expedientes, teniendo en cuenta que el término es de veinte (20) años en esta acción, el cual fue legitimado por la Honorable Corte Constitucional C-401 de 2010.

Igualmente, debe señalarse que esta Autoridad actúa en pleno acatamiento del principio de legalidad y en tal razón, respetando los principios de la función administrativa, toda vez que cada una de las actividades ejecutadas en los procesos sancionatorios obedecen de manera rigurosa los principios constitucionales y legales de la Ley 99 de 1993 y 1333 de 2009, siendo esta última, la norma que determina cada una de las etapas que debe surtirse en el proceso y que garantiza el debido proceso de quien es sujeto de una investigación ambiental.

Por tanto, considera esta Autoridad que carece de fundamento la manifestación de la Contraloría cuando señala la violación de los principios de la función administrativa, toda vez que es evidente que los procesos se adelantan de acuerdo con las posibilidades humanas y técnicas de la Entidad y al amparo de la presunción de buena fe que cobija las actuaciones de todos los organismos del Estado; al respecto, ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-840 de 2001:
"(...)

Así las cosas, bajo el criterio de que el principio de la buena fe debe presidir las actuaciones de los particulares y de los servidores públicos, quiso el Constituyente que sólo en el caso de los primeros ella se presuma. Por lo mismo, mientras no obre prueba en contrario, la presunción de buena fe que protege las actuaciones de los particulares se mantiene incólume. En cuanto a los servidores públicos no es que se presuma, ni mucho menos, la mala fe. Sencillamente, que al margen de la presunción que favorece a los particulares, las actuaciones de los funcionarios públicos deben atenerse al principio de constitucionalidad que informa la ley y al principio de legalidad que nutre la producción de los actos administrativos. Por consiguiente, podría decirse entonces que la presunción de buena fe que milita a favor de los particulares, en la balanza Estad o administrados hace las veces de contrapeso institucional de cara a los principios de constitucionalidad y legalidad que amparan en su orden a la ley y a los actos administrativos
(...)"

Así entonces, frente a la aseveración que existen procesos sin actuación administrativa, se apela a la máxima constitucional del principio de la buena fe, ya que como ha demostrado esta Autoridad, se han realizado actuaciones que dinamizan el curso procesal y garantizan la diligencia en las actuaciones administrativas sancionatorias, siendo necesario reconsiderar por parte de la CGR, el presunto incumplimiento a los postulados de la función administrativa.

"6. *Se registran que los titulares de los instrumentos de manejo ambiental aprobados por la ANLA y MADS, son reincidentes en muchos casos, en la comisión de las presuntas infracciones ambientales, sin que esta situación sea debidamente considerada por la autoridad ambiental correspondiente, al momento de tasar las sanciones y considerar éstas como circunstancias agravantes, conforme lo señalado en el artículo 9 del Decreto 2086 de 25 de octubre de 2010, en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, en la Resolución No. 415 de 2010 y con lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009; hecho que ocasiona que al no ser considerada la reincidencia, fueron debidamente tasadas las multas impuestas a los titulares de licencia ambiental, cuyas cifras fueron subestimadas dentro de los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental por los cuales fueron declarados responsables ambientalmente e impuestas las sanciones de multas a los infractores ambientales.*"

Respuesta

De los trámites sancionatorios referenciados en la base de datos de la "AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO LICENCIAS AMBIENTALES PROYECTOS DE MINERIA DE CARBON ZONA MINERA CENTRO DEL CESAR – ZMCC", se encuentra que 1710 de estos cuentan con sanción de multa como decisión de la ANLA, de los cuales 15 de ellos se surtieron bajo el procedimiento sancionatorio establecido en el Decreto 1594 de 1984, procedimientos sancionatorios que para la fecha en la cual se desarrollaron los conceptos técnicos de tasación de multa NO se encontraba vigente el Registro único de infractores ambientales-RUIA, pues dicho registro fue creado mediante el artículo 57° de la Ley 1333 de 2009 y reglamentado mediante la Resolución MAVDT 0415 de 2010.

Ahora bien, la reincidencia contemplada en el artículo 210 del Decreto 1594 de 1984 correspondía a "Reincidir en la comisión de la misma falta"; en tal sentido los profesionales técnicos de la autoridad ambiental al analizar los expedientes sancionatorios surtidos bajo el Decreto 1594 de 1984 analizaron dicho agravante, no encontrando mérito para incorporarlo dentro de la tasación de la multa.

Por otra parte, otro de los trámites sancionatorios contenidos en la base de datos en mención se desarrolló de acuerdo con lo establecido en la Ley 1333 de 2009, esto es, el LAM2622 (S) Auto 457 de 01/03/2012, el cual, contempla el agravante de reincidencia dentro del cálculo de sanción de multa como se evidencia en el concepto técnico No. 5941 del 28 de noviembre de 2017, el cual

presenta soporte de la consulta realizada en el RUIA, concepto técnico acogido mediante Resolución 1590 del 11/12/2017, mediante la cual se impuso sanción ambiental (se adjuntan soportes), razón por la cual no se han subestimado las cifras dentro del acto administrativo de declaratoria de responsabilidad, al haberse considerado reincidente.

Por lo anterior, se solicita desestimar la conclusión del numeral 6° de la Observación 53D, como quiera que esta Autoridad Ambiental ha proferido sus actos administrativos decisorios ceñidos al principio de Legalidad y al amparo del Debido Proceso, conforme al cual nadie puede ser juzgado sino conforme a normas preexistentes al acto que se le imputa.

"7. Se registra que los infractores ambientales declarados responsables y a los cuales se les impuso sanciones de multa en los diferentes actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales, no son reportados en el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA, esta situación ocasiona que no se pueda determinar la reincidencia de los infractores ambientales, por cuanto la entidad no ha considerado estas como circunstancias agravantes, conforme lo señalado en el artículo 9 del Decreto 2086 de 25 de octubre de 2010, en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, en la Resolución No. 415 de 2010 y lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009, hecho que igualmente, le permite a los titulares de las licencias ambientales acceder a los beneficios ambientales establecidos en el ordenamiento jurídico nacional."

Respuesta

Al respecto, lo primero que debe señalarse es que la apreciación realizada por la Entidad de Control no corresponde a la realidad, toda vez que los infractores ambientales declarados debidamente responsables, SÍ son registrados en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, una vez se verifique que el acto administrativo de sanción queda ejecutoriado y en firme, con el fin de no vulnerar los derechos del infractor.

En torno al punto, el artículo 4 de la Resolución MAVDT 415 de 2010, "*Por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) y se toman otras determinaciones*", dispone:

"Artículo 4°. De la obligación de diligenciar el RUIA. Todas las autoridades ambientales que impongan las sanciones administrativas ambientales descritas en el anterior artículo deberán, dentro de los cinco (5) últimos días de cada mes, registrar y/o actualizar la información sobre los infractores ambientales, en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA.
..." (Negrita y subraya propia).

De lo anterior se establece que el reporte que se debe hacer por la autoridad ambiental es el resultado de imponer sanciones administrativas ambientales y su actualización corresponde a lo ordenado en la misma norma. Significa lo anterior, que, si no se han impuesto sanciones, o si éstas no se encuentran ejecutoriadas y en firme, simplemente no se podrán registrar.

Al respecto es importante señalar la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, cuenta con dos usuarios para acceder al RUIA, uno de ellos como Autoridad Ambiental y otro como Administrador del sistema. Cuando se actúa como Usuario – Autoridad Ambiental, le corresponde al profesional encargado de dicha labor, registrar cada una de las sanciones que emita la ANLA, siempre que, como se mencionó anteriormente, la sanción se encuentre debidamente ejecutoriada y en firme.

Debe señalarse que todas las Autoridades Ambientales cuentan con un usuario y clave de acceso al sistema, por ser las responsables de toda la información que se reporta en el RUIA, en virtud de que le corresponde a cada una, registrar las sanciones que son emitidas en ejercicio de sus funciones dentro del desarrollo del proceso administrativo sancionatorio de carácter ambiental.

Ahora bien, cuando la ANLA actúa como Administrador del Sistema, le corresponde realizar las modificaciones y/o eliminaciones del registro, sólo en cuanto a aspectos muy específicos, como por ejemplo en atención de una orden judicial.

De otro lado tenemos que el articulo 9 ibidem, dispone que:
"Artículo 9°. Permanencia del reporte. El reporte realizado por las autoridades ambientales contenido en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, se publicará desde la ejecutoria de la providencia que impuso la sanción respectiva y hasta que se cumplan:
1. Un (1) año, contado a partir del pago de la sanción de multa.
2. Un (1) año, contado a partir del inicio de las actividades relacionadas con el trabajo comunitario ordenadas por la autoridad ambiental.
3. Un (1) año, contado a partir de la demolición de la obra a costa del infractor.
4. Un (1) año, contado a partir del cumplimiento de la sanción de cierre temporal del establecimiento, edificación o servicio.
5. Dos años (2), contados a partir del cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
6. Dos (2) años, contados desde el decomiso definitivo de especímenes y especies silvestres exóticas, adelantado por la autoridad ambiental competente.
7. Dos (2) años, contados a partir de la restitución de especimenes de fauna y flora silvestres, contados desde cuándo se haya cumplido con cualquiera de las siguientes alternativas según lo establecido por la autoridad ambiental competente: ..."

En cumplimiento de esta orden legal, automáticamente el RUIA actualiza la información de los infractores, eliminando el reporte cuando, por ejemplo, se cumple un año a partir del pago de la sanción pecuniaria impuesta. Por tanto, se reitera que la ANLA cumple a cabalidad con el registro y/o actualización como lo ordena la Resolución MAVDT 415 de 2010.

Por lo anterior, se insiste en que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sí ha efectuado los reportes al RUIA de las sanciones ambientales ejecutoriadas. Así mismo, atendiendo al principio del debido proceso (artículo 29 Constitución Política), concordante con el de legalidad y en cumplimiento del artículo 9 antes mencionado, los períodos máximos de permanencia de los reportes de sanciones ambientales en el RUIA los administra la misma plataforma, por ende, estos desaparecen o se actualizan automáticamente conforme a los criterios antes transcritos; por lo que, no es posible para esta Autoridad Ambiental mantener indefinidamente en el tiempo reportes históricos de sanciones ambientales en RUIA, como quiera que el artículo 2 de la Resolución MAVDT 415 de 2010, establece: *"Artículo 2. Principios. (...)*

Principio de temporalidad de la información. Los reportes que se efectúen en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, serán de carácter temporal y estarán supeditados a los términos y condiciones fijados en la presente reglamentación.
Principio de Interpretación Integral de Derechos constitucionales. La presente resolución se interpretará en el sentido que ampare los derechos constitucionales al buen nombre, a la honra y a la información."

Por lo expuesto, es importante que la CGR tome en cuenta que al realizarse una consulta en RUIA por parte de cualquier usuario, sólo se reflejan las sanciones que se encuentran vigentes al momento de dicha consulta, es decir, aquellas que no han cumplido el tiempo de permanencia y

no se han retirado del sistema, lo cual no significa que se haya omitido el registro en el RUIA de las sanciones ambientales impuestas por esta Autoridad Ambiental.

Para una mayor ilustración de lo anteriormente expuesto, se presenta el siguiente cuadro histórico al cual tiene acceso ANLA como Administrador del Sistema, en el que se reflejan las sanciones activas y eliminadas del RUIA respecto de las emitidas por la ANLA, así (...)

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en su documento de respuesta a esta observación hace una amplia exposición del estado de los procesos administrativos sancionatorios ambientales, aperturados en virtud del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 y en virtud de lo señalado en la Ley 1333 de 2009, no obstante en la exposición de sus argumentos señala información referente a los procesos de cobro coactivo desarrollado en expedientes de diferentes sectores, entre estos: Infraestructura, Permisos, Hidrocarburos, Energía y Minería **(pero no carbón).**

Al respecto el Equipo Auditor señala que efectivamente la información solicitada por la CGR, hacía referencia a los procesos administrativos sancionatorios ambientales que adelantara ANLA dentro de los Expedientes LAM0027, LAM1203, LAM3831, LAM3830 y LAM2622, entendiéndose éstos como los asociados a estos expedientes derivados además de los permisos ambientales, y otros expedientes clasificados y codificados de manera diferente pero que hacen parte al proyecto minero a que hace referencia al expediente LAM de la muestra selectiva de expedientes de la presente actuación de control fiscal.

Bajo estas consideraciones no se entienden las razones por las cuales la ANLA no hizo el reporte de esta información requerida por este organismo de control para el ejercicio auditor que se realizó. Adicional a esta situación, se tiene que la entidad no informó en la respuesta donde suministró la información de los procesos administrativos sancionatorios de los expedientes seleccionados en la muestra en esta actuación de control fiscal, de la existencia de unos expedientes adicionales, asociados a los expedientes de licencias ambientales, los cuales se encuentran codificados bajo los números ASUXXXX (Concesión de Aguas Superficiales); AFCXXXX; (Aprovechamiento Forestal); VARXXXX (Vertimiento de Aguas Residuales); ASBXXXX (Concesión de Aguas Subterráneas); SANXXXX (Procesos Administrativos Sancionatorios Ambientales); PEAXXXX (Permiso de Emisiones Atmosféricas), los cuales aparte de contener información de la gestión adelantada por la entidad en asuntos de evaluación, seguimiento y control, también contiene información relacionada con los procesos administrativos sancionatorios ambientales, a pesar que también existen expedientes asociados con la codificación SANXXX X que contienen información específica a los procesos administrativos sancionatorios ambientales, la cual era la información que se solicitaba y que no fue reportada por la entidad. Por esta razón no resulta excusable por parte de ANLA, los argumentos sostenidos para desvirtuar la observación formulada.

De otra parte, el Equipo Auditor señala que el alcance de la observación y de la actuación de control fiscal adelantada se limita al reporte de información y su análisis en los expedientes de licencias ambientales del sector de minería de carbón en la zona centro del departamento del Cesar, por eso causa extrañeza que la información que reporta en su respuesta haga alusión a proyectos de sectores ajenos al sector de minería (Mineral Carbón), los cuales no hacen parte del análisis realizado, y se observa que no se registra información particular que justifique los hechos incorporados en la observación comunicada, de acuerdo a los procesos sancionatorios señalados en el cuadro adjunto, razón por la cual se justifica el inicio de una indagación preliminar para determinar los hechos consignados y confirmar o no la existencia de un presunto daño al patrimonio del estado por inadecuada e ineficaz gestión procesal y de cobro de las sanciones de multa impuestas por la ANLA en los procesos sancionatorios antes citados.

El Equipo Anterior, valida la observación de auditoría como Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, solicitud de Indagación Preliminar- IP e inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio por parte de la CGR, por la no entrega completa de la información solicitada por la CGR.

HALLAZGO N°34. - D28. GESTION DEL RECURSO HIDRICO – CORRIENTE HIDRICA RIO TUCUY – CUENCA RIO CALENTURITAS - Presunta connotación Disciplinaria.

CRITERIO

El Literal c y e del Artículo 9 del **Decreto Ley 2811 de 1974** por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, establece que la utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad, o el derecho de terceros y determina que los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles, que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público.

Los artículos 48 y 49 del **Decreto Ley 2811 de 1974** establecieron en materia de priorización que:

"(...) Además de las normas especiales contenidas en el presente libro, al determinar prioridades para el aprovechamiento de las diversas categorías de recursos naturales se tendrán en cuenta la conveniencia de la preservación ambiental, la necesidad de mantener suficientes reservas de recursos cuya escasez fuere o pudiere llegar a ser crítica y la circunstancia de los beneficios y costos económicos y sociales de cada proyecto". "Las prioridades referentes a los diversos usos y al otorgamiento de permisos, concesiones o autorizaciones sobre un mismo recurso, serán señaladas previamente, con carácter general y para cada región del país, según necesidades de orden ecológico, económico y social. Deberá siempre tenerse en cuenta la necesidad de atender a la subsistencia de los moradores de la región, y a su desarrollo económico y social (...)".

Los artículos 37 y 42 del **Decreto 1541 de 1978** por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973, establece con relación a la concesiones de aguas superficiales, lo siguiente

*"(...) **Artículo 37.** El Suministro de aguas para satisfacer concesiones está sujeto a la disponibilidad del recurso, por tanto, el Estado no es responsable cuando por causas naturales no pueda garantizar el caudal*

concedido. La precedencia cronológica en las concesiones no otorga prioridad, y en casos de escasez todas serán abastecidas a prorrata o por turnos, conforme al artículo 122 de este Decreto (...)

(...) ***Artículo 42.*** *El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, podrá variar el orden de prelación establecido en el artículo anterior, atendiendo a las necesidades económico - sociales de la región, y de acuerdo con los siguientes factores:*
a. El régimen de lluvia, temperatura y evaporación;
b. La demanda de agua presente y proyectada en los sectores que conforman la región;
c. Los planes de desarrollo económico y social aprobados por la autoridad competente;
d. La preservación del ambiente, y
e. La necesidad de mantener reservas suficientes del recurso hídrico. (...)"

La **Ley 99 de 1993**, en su artículo 5, señala entre otras funciones, que al Ministerio de Medio Ambiente, le corresponde:

"(...) ***2.*** *Regular las condiciones 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. (...)*

(...) ***12.*** *Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial. (...)".*

La **Ley 99 de 1993**, en su artículo 31, señala entre otras funciones, que a las Corporaciones Autónomas Regionales, les corresponde:

"(...) ***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. (...)*

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

La **Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico** formulada por el MAVDT, plantea que:

"(...) La Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) busca orientar el desarrollo de políticas públicas en materia de recursos hídricos, a través de una conciliación entre el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas", en la que se acoplan los lineamientos de política desde el nivel nacional para la administración y planificación del recurso hídrico, los cuales deben ser acogidos por las diferentes entidades en particular las autoridades ambientales y los usuarios del recurso. A su vez establece que el Ministerio con el apoyo del Ideam, desarrollará y actualizará los instrumentos normativos y técnicos con el fin de reorientar la gestión del recurso hídrico. (...)"

El artículo 2 y 5 de la **Resolución Corpocesar No. 0015 de enero 19 de 2015** por la cual se declara en ordenación la Cuenca Hidrográfica del Río Calenturitas, señala con relación a la Cuenca del Río Tucuy, lo siguiente:

"(...) ***Artículo 2°****. La cuenca hidrográfica del Río Calenturitas, incluye las áreas aferentes de los ríos Tucuy, Sororia y Maracas. (...)"*

*(.) **Artículo 5°**. Las fases del Pomca a formular son las siguientes:*

Fases	Alcance
DIAGNÓSTICO	Permitirá conocer la situación actual de la cuenca y abordar de manera integral las potencialidades, conflictos, limitantes y posibles restricciones ambientales; además de brindar la posibilidad de identificar entre ellas las relaciones de causa-efecto, las cuales serán el soporte para el desarrollo de las fases de prospectiva y zonificación ambiental y de formulación. A partir del desarrollo de estudios que aborden de manera integral las diferentes fuentes de información, construya conocimiento en las áreas de estudio pertinente para el ordenamiento y determine de acuerdo a este, los alcances de los análisis y la toma de decisiones.

El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables - INDERENA a través de la **Resolución Reglamentaria No. 0064 del 19 de Enero de 1981** reglamento los usos y aprovechamientos de las aguas de la corriente denominada rio Tucuy y su principal afluente rio Sororia.

La **Resolución Corpocesar No. 1039 de 13/10/2017** por la cual se modifica la y se adiciona la **Resolución No. 2011 de 16/12/2014** por medio del cual se adopta el Sistema Integrado de Gestión de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, en su Proceso Misional GESTIÓN DE EVALUACIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL, incluye el Procedimiento Concesión Hidrica Superficial, Código PCM-01-P-02, en donde se establecen las actividades para tramitar ante la Corporación la concesión hídrica superficial.

CONDICIÓN

En la revisión efectuada a la información remitida por Corpocesar, correspondiente al proceso de gestión del recurso hídrico en la zona minera del centro del Cesar, realizada por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR y de la Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales – ANLA, en donde se le solicitó información de los usuarios concesionados para las corrientes de la cuenca hidrográfica del Rio Calenturitas, se adelantó revisión de la información contenida en el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Aportante POMCA Rio Calenturitas, revisión de los actos administrativos por los cuales la autoridad ambiental ANLA otorgó concesión de aguas superficiales para el Proyecto Minero Operación Conjunta Mina La Jagua – Expediente LAM1203 y de las situaciones evidenciadas durante las visitas de inspección técnica adelantadas por el Equipo Auditor a la corriente Rio Tucuy en día 22 de marzo de 2018, fue posible registrar las siguientes situaciones:

1. Se realizó el cálculo del total de los caudales concesionados para la Fuente Hídrica: Rio Tucuy y su afluente Rio Sororia, detectándose conforme la información reportada por Corpocesar un total de 60 usuarios con acto administrativo expedido por Corpocesar en el cual se le concede el aprovechamiento del recurso hídrico superficial en dicha corriente hídrica, con un caudal concesionado total de 3.703,374 Litros por segundo (0,003703374 m3 por segundo).

2. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, maneja los expedientes ASU0001, ASU0023, ASU0021, ASU0024, ASU0028, correspondientes a las Concesiones de Aguas Superficiales, otorgadas dentro del Expediente LAM1203 Proyecto Carbonífero Operación Integrada Mina La Jagua de las empresas CDJ, CMU, y CET, localizado en la

Jagua de Ibirico, Cesar, en el cual ha otorgado permiso para aprovechamiento del recurso hídrico superficial por más de 62,67 Lt/s.

Concesiones de Agua Superficial otorgadas a Proyecto Operación Conjunta La Jagua

Acto Administrativo	Otorgado por	Actividad	Expediente	Caudal Concesionado (L/s)	Corriente	Predio	Uso
R. 008 de 31/01/2003 (R. 586 de 01/06/2005)	CORPOCESAR	Carbones de Los Andes (La Jagua Coal Company y Carbones de La Jagua)	ASU0001 (CJA-042-2008) (LAM1203		Corriente Manantial Santa Cruz, Manantial Tucuy Masering		Industrial
R. 1288 de 26/06/2011	MAVDT	Operación Integrada CDJ, CET y CMU	ASU0023 ((LAM1203)	11,57	Santa Cruz	Santa Cruz y Lote 1	Consumo humano, uso doméstico e industrial
R. 086 de 15/11/2011	ANLA	Operación Integrada CDJ, CET y CMU	ASU0024 (LAM1203)	45			Riego de las vías internas del complejo minero de la Operación Integrada la Jagua
R. 320 de 14/05/2012	ANLA	Operación Integrada CDJ, CET y CMU	ASU0021 (LAM1203)	6,1	Rio Tucuy	La Lucy	Consumo humano, uso doméstico e industrial
R. 1012 de 04/10/2013	ANLA	Operación Integrada CDJ, CET y CMU	ASU0028 (LAM1203)		Rio Tucuy	Tucuy	Consumo humano, uso doméstico
TOTAL CONCESIONADO				**62,67 (L/s)**			

Fuente: Información obtenida por el Equipo Auditor, con base en la consulta realizada al SILA del Expediente LAM1203 y expedientes asociados. Abril 2018.

3. Se realizó análisis y revisión del contenido del Informe Fase Diagnóstico y Fase Prospectiva y Zonificación Ambiental del POMCA Rio Calenturitas del año 2016, en donde fue posible evidenciar los valores de la Oferta Hídrica y Caudal Ambiental del Rio Tucuy, registrándose entre los resultados obtenidos en la metodología de balance hidrológico, cuyos valores se calcularon en condiciones medias y condiciones secas, definidas como: *"**Condiciones Medias**: Están definidas por los caudales medios mensuales multianuales de la serie histórica de caudales medios. **Condiciones Secas**: Son los caudales mínimos mensuales de la serie de caudales medios."*

En el documento se encuentran la siguiente información con relación a la corriente hídrica Río Tucuy, así:

Corriente Hídrica	Unidad	Caudal Ambiental	Oferta Hídrica Final	
			OTHS MEDIA	OTHS SECA
Río Tucuy Alto	(m3/s)	1,52	2,28	0,53
	(L/s)	1520	2280	530
Río Tucuy Bajo	(m3/s)	3,32	4,83	1,16
	(L/s)	3320	4830	1160

Fuente: Información extraída del Informe de Diagnostico POMCA Río Calenturitas[1]. Año 2016.

4. En la Visita de Inspección realizada por el Equipo Auditor el día 22 de marzo de 2018, al lecho del rio Tucuy se evidenció que el lecho del rio Tucuy a la altura del punto de descarga Sector Norte – Punto de Vertimiento Rio Tucuy, cerca a los frentes de explotación minera del Proyecto Operación Conjunta Mina La Jagua – Expediente LAM1203, el rio contaba con presencia de caudal (Ver Foto No. 1) y el lecho del rio Tucuy aguas abajo del punto anterior, antes de la confluencia del Tucuy con el Rio Maracas, aguas arriba de la Mina Calenturitas, se registró que esta corriente no contaba con presencia de caudal hídrico (Ver Foto No. 2), es decir se encontraba seco, a pesar de haberse realizado la visita a la misma corriente, unos metros aguas debajo de la corriente, en la misma fecha, con una diferencia de cinco (5) horas.





[1] Contrato de Consultoría No. 19-6-0138-0-2015: "Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca 2802-08 Río Calenturitas –NSS– en el Departamento del Cesar, en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Cesar –CORPOCESAR. Año 2016. Pág. 396 y 501.

http://www.corpocesar.gov.co/informe%20Fase%20Diagnostico%20V2.pdf

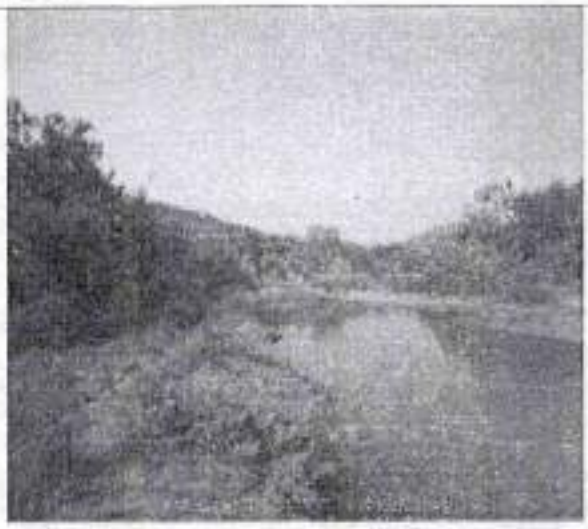


Foto No. 1 Lecho del Rio Tucuy a la altura del punto de descarga Sector Norte – Punto de Vertimiento Rio Tucuy. (Vista aguas arriba y aguas abajo). Auditor: Nelson José Rincon Barba	**Foto No. 2** Lecho del Rio Tucuy aguas arriba de la Mina Calenturitas, antes de la unión del Rio Tucuy con el Rio Maracas. (Vista aguas arriba y aguas abajo). Auditora: María Alejandra Charry Vásquez
Fecha y Hora:CGR Jueves 22 de marzo de 2018 H: 9:16 am	Fecha y Hora:CGR Jueves 22 de marzo de 2018 H: 2:19 pm

Así las cosas, como resultado del análisis correspondiente se tiene lo siguiente:

La Corriente Río Tucuy, tributario del rio Calenturitas, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Aportante – POMCA Rio Calenturitas, cuenta con un caudal ambiental de 1.520,0 L/s (Tucuy Alto) y 3.320 L/s (Tucuy Bajo), sin embargo de acuerdo a la información suministrada por Corpocesar se han otorgado concesiones de aguas superficiales para ésta corriente, a un número de 60 usuarios, dando como resultado un caudal asignado de 3.703,374 L/s lo que supera los límites como se puede evidenciar, del caudal ambiental o ecológico de la corriente, sumado a las concesiones de aguas superficiales otorgadas por ANLA en virtud de lo establecido en la Resolución No. 295 de 2007, las cuales para el proyecto minero Operación Conjunta La Jagua – LAM1203 superan los 62,67 Lt/s. Lo anterior se traduce en que la Corporación y ANLA están ejerciendo de manera indebida su función de administración del recurso hídrico para la corriente Rio Tucuy, por cuanto se evidencia que están autorizando el aprovechamiento hídrico de caudales, sin considerar los caudales ambientales de la corriente, es decir sin tener en cuenta la capacidad de oferta hídrica de la corriente hídrica del rio Tucuy.

No se registran evidencias que permitan afirmar la existencia de la ejecución de las acciones institucionales coordinadas entre CORPOCESAR y ANLA para el otorgamiento de concesiones de aguas superficiales, para la corriente hídrica Rio Tucuy, por cuanto, dentro de los actos administrativos del ANLA, no se hace alusión a la concertación y consulta realizada a la autoridad ambiental regional sobre los caudales base de reparto (Qbr), ni se tiene en cuenta que la corriente hídrica se encuentra reglamentada en virtud de lo establecido en la Resolución No. 0064 del 19 de Enero de 1981, hechos que

favorecen y que conducen a que se esté sobreconcesionando los caudales de la corriente Rio Tucuy.

CAUSA

Estas situaciones ocurren debido a que en los procedimientos internos establecidos e implementados por Corpocesar y ANLA, no se incluye el caudal base de reparto como determinante o punto crítico sobre el cual se debe basar la decisión de otorgación o negación de la concesión. Sumado al hecho que no existe una coordinación interinstitucional entre la Corporación Autónoma Regional y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, que permita una adecuada administración del recurso hídrico para la corriente rio Tucuy.

EFECTO

Los hechos detectados pueden originar a una sobreexplotación del recurso hídrico, excediendo eventualmente la capacidad de soporte y de autorecuperación de la corriente, con la consecuente disminución de la capacidad de resiliencia del ecosistema en general, sumado a la aparición de un factor tensionante y de disturbio de las poblaciones bióticas asociadas a este ecosistema hídrico. Igualmente, se ocasiona disminución de la oferta hídrica disponible de la corriente para los usuarios que requieran de ella, con la aparición de riesgos de desabastecimiento hídrico para los usuarios rurales y de los acueductos veredales que realicen captaciones en esta corriente, y los daños ambientales asociados con estos aspectos. Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD- CORPOCESAR

La Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR dio respuesta a la Observación comunicada por la CGR mediante Oficio SIGEDOC CGR No. 2018EE0061282 de 21-05-2018, respuesta remitida a través de la comunicación con número de radicación DG-1257 del 28/05/2018 (págs. 34-40).

La Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, en su respuesta hace una exposición normativa aludiendo la Resolución INDERENA No. 0064 de 19/01/1981, relacionada con la reglamentación de la corriente ríos Tucuy y su afluente rio Sororia, en donde señala que no tuvo en cuenta los lineamientos técnicos establecidos en ésta resolución, no obstante en la parte considerativa de los actos administrativos hace alusión al contenido de dicha resolución que reglamenta la corriente hídrica citada.

Recalca la Corporación que las medidas tomadas con relación a la fuente hídrica rio Tucuy y Sororia fueron realizadas con el fin de dar un uso eficiente y racional al recurso hídrico y no utilizar dicho recurso por encima de los límites permisibles, evitar en lo posible el agotamiento o el deterioro de la fuente hídrica y establecer prioridades para el aprovechamiento del agua.

RESPUESTA ENTIDAD – ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA dio respuesta a la Observación comunicada por la CGR mediante Oficio SIGEDOC CGR No. 2018EE0060358 de 18-05-2018, respuesta remitida a través de la comunicación con número de radicación 2018067360-2-000 de 2018-05-28 21:12 (págs. 34-40).

La ANLA en su respuesta realiza un amplio recuento de la gestión adelantada en los expedientes de Concesión de Aguas Superficiales otorgados a la Operación Conjunta La Jagua PLJ: ASU0001, ASU0021, ASU0023, ASU0024 y ASU0028.

En cuanto al expediente ASU0001 menciona que la empresa no hizo uso de ésta concesión desde el año 2006, y manifiesta que no es posible que se esté generando una sobreexplotación del recurso hídrico procedente del rio Tucuy, en relación al expediente ASU0023 señala que la concesión tiene como fin autorizas la captación de las aguas que se acumulan en el PIT Sur del complejo minero, correspondiente a aguas de escorrentía superficial y de las aguas subterráneas del acuífero terciario que brotan por el nivel piezómetro del fondo del Pit y que no tienen conexión con los niveles superficiales; en cuanto al expediente ASU0028 menciona que el recurso hídrico otorgado no sería utilizado debido a que por la dinámica del proyecto, esta agua ya no sería necesaria.

Menciona además que en virtud del vertimiento realizado, el proyecto Operación Conjunta La Jagua, realiza descargas en un volumen de 803 L/s, por tal motivo no es posible que se esté generando sobreexplotación del recurso hídrico procedente del rio Tucuy a causa de las concesiones de aguas otorgadas por ANLA al proyecto minero en mención, ya que el caudal que la empresa tiene autorizado para captar es de 6,1 L/s este es un caudal ampliamente por el caudal ecológico del rio Tucuy y que solo representa el 0,47% de los 3,703 L/s que ha otorgado Corpocesar a sus usuarios concesionados.

Así las cosas de acuerdo con las consideraciones técnicas anteriores, se advierte que como consecuencia de las concesiones de agua otorgadas al proyecto PLJ, no existe sobreexplotación del recurso hídrico, por lo que no se compromete la capacidad de autorrecuperación de la fuente hídrica rio Tucuy ni de resiliencia del medio natural, como tampoco compromete la oferta hídrica no se generan disturbios de poblaciones bióticas asociadas al ecosistema hídrico, teniendo en cuenta además que algunas de las concesiones de agua otorgadas al proyecto fueron archivadas en razón a que no se hizo más uso del recurso hídrico; por lo que se solicita desestimar la conclusión 2ª de la Observación 53D.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Al respecto el Equipo Auditor, se permite señalar, que dentro de la respuesta entregada por ANLA y CORPOCESAR no se reportan evidencias de la realización de una evaluación e inventario de usos y usuarios del rio Tucuy, con el fin de determinar la viabilidad del otorgamiento de permisos de concesiones de aguas superficiales para dicha corriente, esto con el fin de confirmar la disponibilidad hídrica y la conservación de los caudales ambientales en una proporciones que no llegaran a afectar la estabilidad de la corriente hídrica, ni se muestra información correspondiente a mediciones de caudal realizas con base a la metodología de balance hídrico de la corriente. Igualmente en el documento

POMCA Rio Calenturitas, se muestran los usuarios de la corriente rio Tucuy y Sororia, tampoco se hace alusión a lo referente a la Resolución Reglamentaria No. 0064 del 19 de Enero de 1981 por la cual se reglamentó los usos y aprovechamientos de las aguas del rio Tucuy.

Con base en los argumentos anteriores, se tiene que los argumentos expuestos por la entidad ANLA y CORPOCESAR no contienen los elementos de suficiencia técnica ni jurídica para desvirtuar la observación formulada por la CGR, razón por la cual el Equipo Auditor valida la observación como hallazgo administrativo conservando su presunta connotación disciplinaria.

RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar el cumplimiento de los Planes de Cierre y Abandono, correspondientes a los Expedientes de Licencias Ambientales de los proyectos de mineria de carbón del Departamento del Cesar, seleccionados.

LAM 3830

HALLAZGO N°35 –D29. MEDIDA SELLAMIENTO Y SEÑALIZACION DE BOCAMINAS- Presunta connotación disciplinaria

CRITERIO

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA: Artículo 79 Y artículo 80.
- El artículo primero de la ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- El artículo quinto de la ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- El numeral 7, del artículo 3, del Decreto 3573 de 2011 Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.
- El numeral 3, del Artículo primero, del Auto No 2775 del 5 de septiembre de 2008, en el cual se proyectaron requerimientos acogiendo concepto técnico. C. T 1398-08, dispone: *"Sellar técnicamente las bocaminas de los frentes mineros subterráneos abandonados y existentes en el predio, garantizando que en esta actividad no se afectarán los recursos naturales y la seguridad de la zona."*
- El numeral 3 del Artículo primero del Auto 1213 del 29 de abril de 2009 por el cual se resuelve un recurso de reposición y se toman otras determinaciones, establece: *"Sellar técnicamente las bocaminas de los frentes mineros subterráneos abandonados y existentes en el predio, garantizando que en esta actividad no se afectarán los recursos naturales y la seguridad de la zona."*
- En el Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, se reportó que:

> (...) *"Existen cuatro (4) desarrollos mineros abandonados, colmatados totalmente de agua. Las bocaminas de estos desarrollos mineros se encuentran selladas por medio de la utilización de puertas de madera, impidiendo el paso de animales y personas. El tipo de entibación utilizada es del tipo Alemana. Debido a las presiones de techo y laterales del macizo rocoso estas puertas se han*

reclinado hacia delante y hacia los lados, por lo que se recomendó en el desarrollo de la visita de seguimiento, reforzar la entibación."

- El numeral 2, del artículo primero, del Auto No 3665 del 05 de agosto de 2016 por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental establece:

  "De la medida sellamiento de Bocaminas; deberá adelantar de inmediato las acciones requeridas y entregar un informe de la ejecución del sellamiento de las bocaminas de los frentes mineros subterráneos abandonados, medida acompañada de la respectiva señalización de aislamiento y prevención en estos sitios, así como de un monitoreo en el tiempo para comprobar su efectividad o necesidad de revisión y ajuste, garantizando que no se afecten los recursos naturales."

- En la tabla 2 donde se refleja el estado de cumplimiento de los programas e impactos atendidos en el Plan de Manejo Ambiental, en el auto 04125 del 20 de Septiembre de 2017, se expone lo siguiente:

  (...) *"Durante el desarrollo de la visita de seguimiento ambiental se observó que la empresa ha instalado en las bocaminas puertas alemanas compuestas de capiz y parales; en el área o sección libre de las citadas puertas estas se cubren en su totalidad por planchones o tablas en madera, lo anterior con el fin de sellar las bocaminas e impedir el acceso a las antiguas labores subterráneas. Se observó que, debido a la subsidencia del macizo rocoso, las puertas se inclinan de frente y de costado, evento que es recurrente precisamente por la presión ejercida por el macizo rocoso, por lo que se recomendó en la visita, mediante algún método sellar definitivamente estas bocaminas."*

CONDICIÓN

En la resolución 324 del 1 de septiembre de 1995, se establecen las medidas del plan de cierre temporal y mantenimiento del proyecto Cerrolargo. Una vez realizada la revisión del expediente 3830, tanto en SILA como en el expediente físico, la CGR, no encontró evidencia de este documento. Dentro de esta resolución se demanda sellar técnica y definitivamente, como se observa en el auto 3665 del 5 de agosto de 2016, las bocaminas de los frentes mineros subterráneos abandonados y existentes en el predio, garantizando que en esta actividad no se afectarán los recursos naturales y la seguridad de la zona.

A partir del establecimiento de esta obligación la ANLA, ha realizado una serie de actos administrativos, en los cuales demanda a la empresa Drummond Ltd., el cumplimiento del cierre técnico y definitivo de las bocaminas. Sin embargo, se hace evidente para la CGR, que a la fecha no se ha dado por cumplida la solicitud, ni la ANLA se ha pronunciado al respecto.

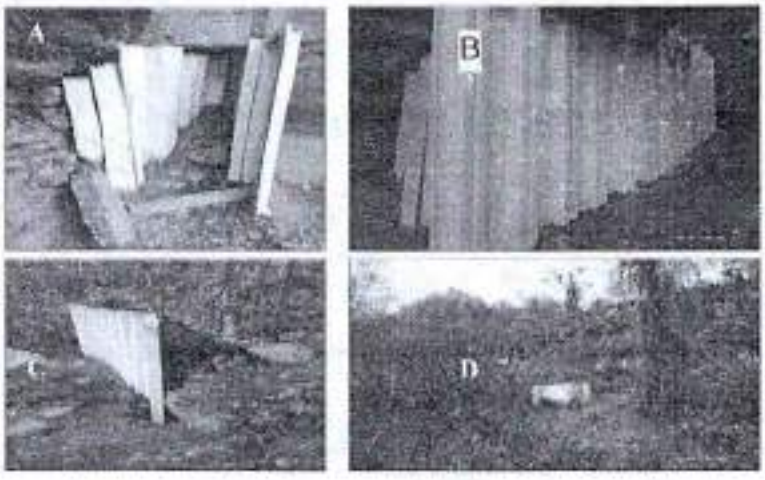
Es pertinente aclarar, que tomar acciones frente al incumplimiento de las obligaciones ambientales, es una forma de garantizar el derecho colectivo al medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, los cuales constituyen un pilar fundamental de los fines esenciales del Estado porque son principios y garantías que promueven la prosperidad general y el ejercicio de los demás derechos fundamentales, como la vida y la integridad personal.

Por consiguiente, las omisiones en los procedimientos y acciones pertinentes cuando hay incumplimiento de las obligaciones ambientales, promueven el deterioro de los derechos colectivos y con ellos el incumplimiento de los fines esenciales del Estado

Los actos administrativos que reflejan el no cumplimiento del adecuado cierre de las bocaminas fueron:

- Auto No 2775 del 5 de septiembre de 2008
- Auto 1213 del 29 de abril de 2009
- Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012
- Auto No 3665 del 05 de agosto de 2016
- Auto 04125 del 20 de Septiembre de 2017

En la visita realizada, la Contraloría observó el sellamiento de 2 de las bocaminas de manera temporal con una puerta de metal, reforzada a los lados con unas vigas de madera. El equipo auditor llegó a la conclusión de que el cierre de la bocamina se realizó de una manera deficiente, puesto que para evitar el ingreso de agua, aire, evitar la fuga de gases tóxicos y exponer a cualquier tipo de fauna, es necesario sellar completamente la mina, sin dejar expuesto ninguna parte de la misma. Adicional a lo anterior, también se observó que hace falta la señalización e información sobre la ubicación exacta y el estado de las bocaminas.



Fuente: CGR, 2018

Figura 1. Sellamiento de bocaminas. A) Se observa el cierre desde un punto de vista lateral, es evidente la exposición del interior de la bocamina en la parte superior izquierda. B) Se observa el cierre de la bocamina de manera frontal con una puerta de metal, que podría llegar a ser removida. C) Vista lateral de la segunda bocamina, donde se evidencia nuevamente parte de la misma expuesta hacia el exterior. D) Se muestra la ubicación de las bocaminas, rodeadas de vegetación y un ecosistema en recuperación.

CAUSA

Las obligaciones establecidas en los autos anteriormente descritos, han sido incumplidas por parte de la empresa sin que a la fecha la ANLA haya toma las acciones pertinentes desde el 2008 hasta el 2017. Lo anterior, Demuestra ineficiencia en la aplicación de sus obligaciones como autoridad ambiental para el cierre definitivo de las bocaminas.

Asimismo, La desinformación por parte de los encargados de Drummond ltd. y la ANLA de hacer monitoreo y seguimiento al proyecto, sobre la ubicación exacta de las bocaminas.

EFECTO

El no cumplimiento a las obligaciones impuestas por la ANLA, expone las áreas adyacentes a derrumbes, y en el interior de las bocaminas a filtración de aguas que pueden ocasionar la contaminación de fuentes hídricas cercanas y formación de gases. Adicionalmente, estos espacios expuestos son un riesgo para la fauna que habita en los lugares aledaños a la bocamina. Por otro lado, la falta de señalización de bocaminas, no permite corroborar eficientemente el estado de las minas y por lo tanto hacer un correcto seguimiento y monitoreo de las misma.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

(...)

Esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, no es competente para la gestión a que se refiere la observación de esa Contraloría.

El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a partir del 20 de febrero de 2007, asume la competencia ambiental respecto del proyecto minero de propiedad de la sociedad DRUMMOND LTD, que corresponde al Título Minero 056- 90, con el seguimiento ambiental al mismo; en tal sentido con el Auto 2775 de 5 de septiembre de 2008, modificado por el Auto 1213 de 29 de abril de 2009, requirió a DRUMMOND LTD, para que presentara las medidas complementarias al Plan de Cierre Temporal y Mantenimiento del proyecto.

La sociedad DRUMMOND LTD, con comunicación con radicación 4120-E1-78054 del 10 de julio de 2009, presentó al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las medidas complementarias al Plan de Cierre Temporal y Mantenimiento del proyecto Cerro Largo, en virtud a lo requerido en el Auto 1213 del 29 de abril de 2009.

En los seguimientos ambientales realizados hasta el momento, por esta Autoridad Nacional no se ha observado la presencia de fauna en el espacio que oscila entre los portales o bocaminas y el espejo de agua que se encuentra en estos antiguos desarrollos mineros; el espacio citado no ofrece condiciones para que la fauna pueda ingresar ahí, es decir no hay alimento, o refugio. Con base en lo indicado no es procedente la observación hecha por ese Despacho."

Señalización de bocaminas

2. En cuanto con la manifestación hecha por la CGN relacionada con la ausencia de la señalización de las bocaminas, y que no se ha permitido corroborar eficientemente el estado de las minas, se aclara que a partir de 2007, se han efectuado ocho (8) seguimientos al proyecto LAM3130 y de acuerdo con lo conceptuado por parte de los profesionales asignados que desarrollaron las visitas de seguimiento ambiental del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como de la ANLA, no se ha tenido dificultad y/o inconvenientes para acceder al sitio donde se localizan las bocaminas, como tampoco para verificar en el seguimiento el estado de las bocaminas.

La extracción de carbón por medio de sistema subterráneo no se realiza desde el año 2002 aproximadamente; en tal sentido, desde 2007, cuando el Ministerio de Ambiente, asume competencia, no realizó seguimiento ambiental al desarrollo o ejecución sobre las minas subterráneas, que alguna vez fueron objeto de explotación minera, por no haber precisamente actividad operativa, y confirmando la suspensión de las mismas.

Con la creación de la ANLA mediante Decreto 3573 de septiembre de 2011, esta Autoridad Nacional, asume la competencia adelanta actividades de seguimiento y control al proyecto minero suspendido. Es claro que, entre las funciones de esta Autoridad Nacional, no está la de efectuar monitoreos a las obras de las minas o proyectos mineros, que si son de competencia de la Agencia Nacional Minera, lo que soporta la solicitud de desestimar la observación que nos ocupa.

En el desarrollo de las visitas de seguimiento ambiental, esta Autoridad Nacional emplea equipos de georeferenciación satelital GPS, los cuales sirven entre otros para georeferenciar infraestructura, para establecer la localización y marcar sitios de interés; la información levantada en campo se coteja con el aplicativo SIG ANLA.

Se aclara que el proyecto minero del expediente LAM3830, se desarrolla contiguo a predios de propiedad de la sociedad NORCARBON S.A., y en inmediaciones de predios del señor Javier Olivella Ayala. En tal sentido, DRUMMOND LTD, cuenta con un contrato de servidumbre de paso con el predio antes citado; la vía de acceso al proyecto minero LAM3831 no es una vía pública del índole nacional, departamental o municipal, corresponde a una vía privada, en tal sentido el acceso es restringido en su totalidad por el dueño del predio quien a la entrada de la finca verifica y autoriza el paso de personal.

Desde que esta Autoridad Nacional es competente para conocer del expediente no se han realizado labores de extracción de carbón, por lo que no se evidencia ineficiencia u omisión alguna en el ejercicio de nuestras competencias funcionales en relación con este proyecto.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Con respecto a la respuesta de la autoridad, la Contraloría quiere resaltar que el artículo 2 del Decreto 3573 de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA- y se dictan otras disposiciones, dispone: *"La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de que los proyectos. Obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País."* Igualmente, el numeral 7 del artículo 3 del mismo decreto, establece: *"Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya"*. Lo anterior, ratifica que es competencia de la ANLA continuar con los trámites pertinentes y hacerse cargo de que todos los proyectos sujetos a instrumentos ambientales cumplan la normativa, al menos desde la creación de esta autoridad, desde el 27 de septiembre de 2011.

Así las cosas, se traen a colación los siguientes actos administrativos:

- En el Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, se reportó que *"Existen cuatro (4) desarrollos mineros abandonados, colmatados totalmente de agua. Las bocaminas de estos desarrollos mineros se encuentran selladas por medio de la utilización de puertas de madera, impidiendo el paso de animales y personas. El tipo de entibación utilizada es del tipo Alemana. Debido a las presiones de techo y laterales del macizo rocoso estas puertas se han reclinado hacia delante y hacia los lados, por lo que se recomendó en el desarrollo de la visita de seguimiento, reforzar la entibación."*

- En el concepto técnico 5966 del 22 de septiembre de 2015 se dice lo siguiente con respecto al cierre técnico de las bocaminas: *"El sellamiento de las bocaminas se realizó a través de puertas alemanas, compuestas de parales y capiz en madera cuadrada, el área o sección libre de las citadas puertas es cubierto en su totalidad por planchones o en tablas de madera.*
- *Se observó que por presiones del macizo rocoso de techo y laterales, las puertas se reclinaron tanto de frente como de costado, por lo que se recomendó en la visita, hacer mantenimiento a las puertas con el fin de cumplir con el objetivo de proporcionar seguridad dando cumplimiento con las medidas planteadas en el documento allegado al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial"*
- El numeral 2, del artículo primero, del Auto No 3665 del 05 de agosto de 2016 por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental establece: *"De la medida sellamiento de Bocaminas; deberá adelantar de inmediato las acciones requeridas y entregar un informe de la ejecución del sellamiento de las bocaminas de los frentes mineros subterráneos abandonados, medida acompañada de la respectiva señalización de aislamiento y prevención en estos sitios, así como de un monitoreo en el tiempo para comprobar su efectividad o necesidad de revisión y ajuste, garantizando que no se afecten los recursos naturales."*
- En la tabla 2 donde se refleja el estado de cumplimiento de los programas e impactos atendidos en el Plan de Manejo Ambiental, en el auto 04125 del 20 de Septiembre de 2017, se expone lo siguiente: *" Durante el desarrollo de la visita de seguimiento ambiental se observó que la empresa ha instalado en las bocaminas puertas alemanas compuestas de capiz y parales; en el área o sección libre de las citadas puertas estas se cubren en su totalidad por planchones o tablas en madera, lo anterior con el fin de sellar las bocaminas e impedir el acceso a las antiguas labores subterráneas. Se observó que, debido a la subsidencia del macizo rocoso, las puertas se inclinan de frente y de costado, evento que es recurrente precisamente por la presión ejercida por el macizo rocoso, por lo que se recomendó en la visita, mediante algún método sellar definitivamente estas bocaminas."*

A pesar de que la ANLA haya dado por cumplida esta medida en los actos administrativos mencionados, la CGR considera que en estos no se refleja dicho cumplimiento pues desde el 2012 se afirma que "*Debido a las presiones de techo y laterales del macizo rocoso estas puertas se han reclinado hacia delante y hacia los lados, por lo que se recomendó en el desarrollo de la visita de seguimiento, reforzar la entibación*". Lo anterior, manifiesta que el cierre de las bocaminas se hizo sin ningún diseño técnico y de una manera deficiente e insegura, ya que se hace evidente la indiscutible presión que el techo de la bocamina ejerce sobre las estructuras instaladas, generando así un riesgo de colapso de la bocamina. Frente a esta situación se debieron haber implementado medidas más eficientes, pero fue hasta el 2017 que se impuso la medida de cerrar definitivamente las bocaminas. A la par, desde el 2012 hasta el 2017 la ANLA a pesar de evidenciar la misma situación año tras año, no impuso las medidas necesarias para corregir este incumplimiento.

Adicionalmente, frente al cumplimiento de la medida de sellar definitivamente la bocamina, establecida mediante la resolución 1151 de fecha 21 de septiembre de 2017. La CGR llego a la conclusión de que no se ha cumplido dicha obligación, debido a que el cierre realizado por la DRUMMOND ltd, presenta aun huecos en la parte superior de las puertas y adicionalmente se puede evidenciar que los refuerzos en madera que utilizaron a los lados de las puertas metal, aun ceden frente al peso del techo de la bocamina, repitiéndose de esta manera la misma observación hecha año tras año por la ANLA. Así pues, se reitera el papel de esta autoridad en el sentido de

hacer cumplir con la normativa ambiental, pues se completan casi 6 años de reiterados incumplimientos sin tomar las medidas pertinentes.

Por otro lado, en la respuesta por ANLA se señala:

En los seguimientos ambientales realizados hasta el momento, por esta Autoridad Nacional no se ha observado la presencia de fauna en el espacio que oscila entre los portales o bocaminas y el espejo de agua que se encuentra en estos antiguos desarrollos mineros; el espacio citado no ofrece condiciones para que la fauna prenda ingresar ahí, es decir no hay alimento, o refugio. Con base en lo indicado no es procedente la observación hecha por ese Despacho

Lo antes mencionado, no corresponde con lo evidenciado en la visita de campo realizada en marzo de 2018, pues en esta se observó que en la parte superior de las puertas de las bocaminas hay huecos lo suficientemente grandes para que se alojen murciélagos (Mastofauna) dentro la misma. Incluso, el delegado de la Drummond Ltd., para realizar la visita, confirmo dicha información. Por ende, se reitera el riesgo que sufre la fauna asociada a las bocaminas en el caso de que estas colapsen o se presenten derrumbes dentro de las mismas, considerando que aún no se encuentran selladas definitivamente.

Por último, se quiere resaltar la falta de pronunciamiento por parte de la ANLA frente a la ausencia del documento del Plan de Cierre temporal y mantenimiento del proyecto. En la observación inicial se hizo referencia a este problema y en la respuesta emitida por la entidad no se abordó este tema de suma importancia, ni tampoco se anexo el documento. Por todo lo previamente expuesto, la CGR considera que no hay criterios suficientes para desvirtuar la observación y por lo tanto, se mantiene como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Señalización de bocaminas

Con respecto a esto, la CGR concluye que la ANLA no da respuesta a la observación, pues el objetivo era recalcar la ausencia de señalización sobre la ubicación de las bocaminas y no sobre el monitoreo y seguimiento de las mismas. La observación se fundamenta en lo comprobado en la visita de campo realizada en Marzo de 2018, en la cual se evidenció desconocimiento por parte de los delegados de Drummond sobre la ubicación exacta de las mismas.

Según lo expuesto en los actos administrativos realizados por la ANLA, en el proyecto se encuentran cuatro bocaminas, de las cuales solo se visitaron dos debido a que no había certeza de donde se encontraban las demás. Para complementar, en el recorrido realizado no se presenció señalización o información que advirtiera sobre la presencia de bocaminas en la zona y el equipo auditor considera que debe estar incluido dentro de las obligaciones de señalización preventiva, pues estas bocaminas pueden representar un riesgo para las personas que se acerquen al proyecto. Por lo previamente expuesto, la CGR opta por confirmar el hallazgo administrativo con la presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO N°36 – D30. MEDIDAS DE CONTINGENCIA.- Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIO

- Artículo 8 de la constitución política de Colombia.
- Artículo 79 de la constitución política de Colombia.
- Artículo 80 de la constitución política de Colombia, dispone:

- El numeral 8 del Artículo 40, del Decreto 2041 del 2014, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.
- Los numerales 2, 6, 7, 8, 9 del artículo I de la ley 99 de 1993 por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA y se dictan otras disposiciones.

- El artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015 señala que los proyectos, obras y actividades que se encuentran sujetos a Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental serán objeto de seguimiento y control por parte de las autoridades ambientales, bajo el cumplimiento de propósitos específicos entre los cuales se encuentran: *"Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el Plan de Manejo Ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia , así como el plan de desmantelamiento y abandono...."* e *"Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto"* entre otros.

- El artículo I de la ley 322 de 1996 por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones, establece:
  "La prevención de incendios es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

  En cumplimiento de esta responsabilidad los organismos públicos y privados deberán contemplar la contingencia de este riesgo en los bienes inmuebles tales como parques naturales, construcciones, programas de desarrollo urbanístico e instalaciones y adelantar planes, programas y proyectos tendientes a disminuir su vulnerabilidad."

CONDICIÓN

En el Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012 se le requirió a la empresa Drummond Ltd., formular y presentar a la Autoridad (ANLA) un Programa de seguimiento y Monitoreo para la Fauna y Flora existente en el área de la mina de Cerro Largo, que permitiera establecer el estado de dichas comunidades durante el tiempo que dure la implementación del Plan de Cierre Temporal y Mantenimiento del proyecto.

Referente a estos requerimientos, se visitaron unas parcelas demostrativas en las cuales se hace monitoreo de flora. La CGR encontró, que la vegetación se encuentra gravemente afectada por quema debido a los incendios forestales que se han presentado en la zona.

Teniendo en cuenta lo anterior, el equipo auditor evidenció que la ANLA no planteó ningún requerimiento sobre medidas de contingencia dentro del plan de cierre temporal y mantenimiento, pese a la predisposición histórica de la zona a sufrir incendios forestales.

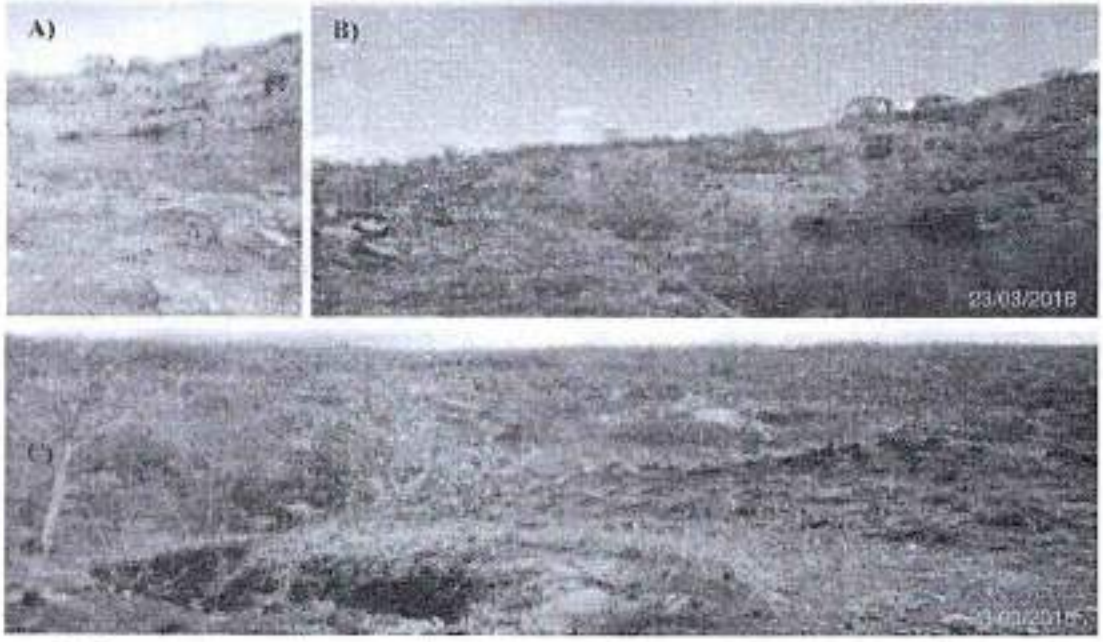


Figura 2. Parcelas de monitoreo de flora. En las imágenes A, B y C, se evidencia el estado de la flora presente en las parcelas, la cual está casi en su totalidad quemada y por lo mismo, se hace imposible hacer un monitoreo y seguimiento de las especies vegetales presentes.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria

CAUSA

Dentro del Plan de cierre temporal y mantenimiento del proyecto "Cerrolargo" no se contempla un plan de contingencia. Adicionalmente, la ANLA nunca lo solicitó.

EFECTO

La falta de un plan de contingencia para poder manejar en este caso situaciones de incendios forestales, ha ocasionado (Además de un inherente daño ambiental) que actualmente los encargados del proyecto, pese a que hay otras áreas de monitoreo, carezcan de herramientas suficientes para poder brindar información sobre el estado de las especies vegetales presentes dentro del proyecto.

RESPUESTA ENTIDAD -ANLA

Respecto de la "Observación N° 2-D: Medidas de contingencia. - Presunta incidencia Disciplinaria"; es preciso indicar, que mediante Resolución No. 324 del 01 de septiembre de 1995, la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, aceptó el Plan de Manejo Presentado por la Empresa Carbones Sororia Ltda., para el desarrollo de la actividad de explotación carbonífera de la mina Cerro Largo, enmarcada en el contrato de mediana explotación carbonífera No. 056- 90, ubicada en el sector de Cerro Largo, en el municipio de La Jagua de Ibirico, Departamento del Cesar. El 14 de enero de 2004, la Empresa Carbones Sororia Ltda, efectuó cesión total de los derechos y obligaciones derivados del contrato minero 056-90 a la Empresa DRUMMOND LTD., tal y como consta en el certificado de registro minero que obra en el expediente.

Posteriormente, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, mediante Resolución No. 0295 del 20 de febrero de 2007, en desarrollo de las funciones atribuidas en el numeral 16 del artículo quinto de la Ley 99 de 1993, asumió temporalmente el conocimiento, actual y posterior, de los asuntos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, relacionados con las Licencias Ambientales, los Planes de Manejo Ambiental, los permisos, las concesiones y demás autorizaciones ambientales de los proyectos carboníferos que se encuentran localizados en el centro del departamento del Cesar, en particular de los municipios de La Jagua de Ibirico, El Paso, Becerril, Chiriguaná, Agustín Codazzi y Tamalameque, para su evaluación, control y seguimiento.

Así las cosas, mediante Auto No. 075 de 02 de marzo de 2007, este MAVDT hoy MADS avocó conocimiento del expediente No. 275-91 de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, en el cual se relacionó un trámite de modificación de Plan de Manejo Ambiental para la ejecución del proyecto carbonífero Cerro Largo.

Paralelo al trámite de modificación mencionado, el entonces MAVDT mediante Auto 1213 del 29 de abril de 2009, le solicita a la empresa DRUMMOND LTD., que presente para evaluación de ese Ministerio, las medidas complementarias al Plan de Cierre Temporal y Mantenimiento del Proyecto, las cuales fueron presentadas por la empresa a través de documento 4120-E1-78054 del 10 de julio de 2009 y son las medidas que a la fecha y con algunos ajustes aprobados se viene realizando el seguimiento ambiental al proyecto "Cerrolargo".

Cabe indicar que mediante Resolución 545 del 25 de abril de 2012, la Autoridad Ambiental, negó la modificación del Plan de Manejo Ambiental -PMA-, establecido a la empresa DRUMMOND LTD., mediante Resolución 324 del 01 de septiembre de 1995, para el proyecto carbonífero denominado "Cerrolargo", debido a que el análisis técnico determinó que la modificación incluiría nuevas áreas a explotar, las cuales se encuentran dentro del área fuente de contaminación clasificada mediante Resolución 335 del 22 de diciembre de 2011.

Ahora bien, un Plan de Cierre Temporal, que define lo relacionado con las medidas que, desde los medios abiótico, biótico y socioeconómico, deben implementarse para el mantenimiento, manejo, seguimiento y monitoreo que se realizará durante la suspensión temporal del proyecto. En ese sentido, esta Autoridad ha establecido las medidas de manejo ambiental necesarias, siendo del caso destacar que viene verificando a través del seguimiento ambiental, para el proyecto "Cerrolargo" asociado al expediente LAM3830, por lo que a la fecha del ultimo seguimiento realizado el 9, 10 y 11 de febrero de 2018, no se registra en la base de datos de la ANLA, reporte de alguna contingencia que requiriera de verificación; lo anterior, se soporta en el Concepto Técnico 01358 del 2 de abril de 2018, que está en proceso de ser acogido por acto administrativo, y en el cual se determinó que "*..., el día 05 de febrero de 2018, se realizó la consulta ante el área respectiva de la ANLA, para verificar si durante la vigencia 2017 el proyecto había reportado alguna contingencia, ante lo cual el reporte fue el siguiente: "LAM3830: No presenta eventos de contingencia registrados en la base de datos de la entidad".*

Esta Autoridad llevó a cabo la respectiva verificación de las posibles contingencias que pudieran ser reportadas por la DRUMMOND LTD, estableciendo que, al momento del seguimiento ambiental al proyecto, no había presentado ningún hecho de contingencia, como tampoco se registra la supuesta relación entre el proyecto y la generación de los eventos como los que refiere la Contraloría General de la República. Por lo anterior, se solicita desestimar esta observación.

Con respecto a la respuesta brindada por la ANLA , se cita lo siguiente :
(...)
"Ahora bien, un Plan de Cierre Temporal, que define lo relacionado con las medidas que, desde los medios abiótico, biótico y socioeconómico, deben implementarse para el mantenimiento, manejo, seguimiento y monitoreo que se realizará durante la suspensión temporal del proyecto. En ese sentido, esta Autoridad ha establecido las medidas de manejo ambiental necesarias, siendo del caso destacar que viene verificando a través del seguimiento ambiental, para el proyecto "Cerrolargo" asociado al expediente LAM3830, por lo que a la fecha del ultimo seguimiento realizado el 9, 10 y 11 de febrero de 2018, no se registra en la base de datos de la ANLA, reporte de alguna contingencia que requiriera de verificación; lo anterior, se soporta en el Concepto Técnico 01358 del 2 de abril de 2018, que está en proceso de ser acogido por acto administrativo, y en el cual se determinó que "..., el día 05 de febrero de 2018, se realizó la consulta ante el área respectiva de la ANLA, para verificar si durante la vigencia 2017 el proyecto había reportado alguna contingencia, ante lo cual el reporte fue el siguiente: "LAM3830: No presenta eventos de contingencia registrados en la base de datos de la entidad".

Esta Autoridad llevó a cabo la respectiva verificación de las posibles contingencias que pudieran ser reportadas por la DRUMMOND LTD, estableciendo que, al momento del seguimiento ambiental al proyecto, no había presentado ningún hecho de contingencia, como tampoco se registra la supuesta relación entre el proyecto y la generación de los eventos como los que refiere la Contraloría General de la República."

ANALISIS DE RESPUESTA

La CGR trae de nuevo a colación los siguientes criterios:

- El artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015 señala que los proyectos, obras y actividades que se encuentran sujetos a Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental

serán objeto de seguimiento y control por parte de las autoridades ambientales, bajo el cumplimiento de propósitos específicos entre los cuales se encuentran *"Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el Plan de Manejo Ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia , así como el plan de desmantelamiento y abandono...."* e *"Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto"* entre otros.

- Los numerales 6 y 9 del artículo I de la ley 99 de 1993 por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA y se dictan otras disposiciones, establecen:

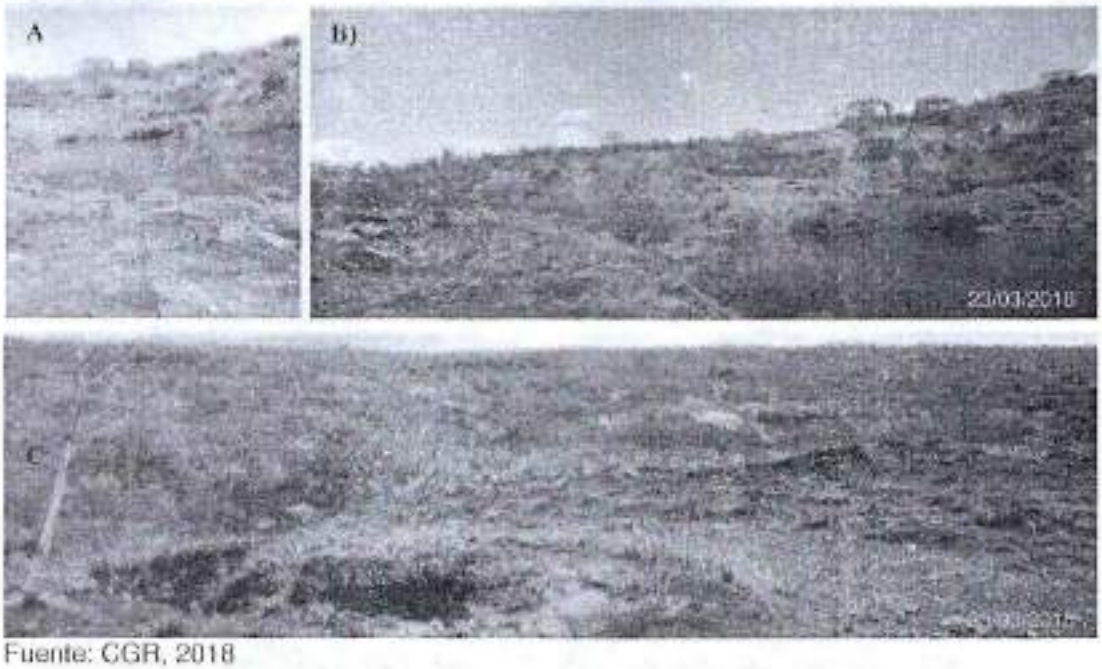
  - 6. *"La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"*

  - 9. *"La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento."*

El equipo auditor considera que independientemente de que no se reporten contingencias para verificar, es deber de esta autoridad hacer cumplir las labores de prevención y mitigación de los daños que se puedan ocasionar al patrimonio natural dentro del desarrollo del proyecto. Igualmente, se ha evidenciado de manera directa y con registro fotográfico que unas parcelas de monitoreo de flora se encuentran prácticamente en su totalidad quemadas, debido a un incendio forestal de gran magnitud ocurrido en la región, lo cual es prueba de una contingencia real que debía ser tratada y prevenida.

Cabe indicar, que en ningún momento en la observación planteada por la CGR, se relaciona al proyecto con el origen de la contingencia mencionada. El propósito fundamental de la observación es recalcar que dentro del Plan de Cierre temporal y mantenimiento del proyecto, no se conoce ningún seguimiento y control a alguna medida de contingencia para prevenir este tipo de eventos. Por lo tanto, reiteramos que era deber de la autoridad ambiental plantear estos requerimientos y asegurar la conservación del recurso natural ante estas posibles eventualidades.

La contraloría considera que la respuesta allegada por la ANLA no es satisfactoria y no da argumentos, ni soportes suficientes que desvirtúen la observación. Así las cosas, la observación se mantiene como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.



Fuente: CGR, 2018

Figura 2. Parcelas de monitoreo de flora. En estos registros fotográficos, se evidencia el estado de la flora presente en las parcelas, la cual está casi en su totalidad quemada y por lo mismo, se hace imposible hacer un monitoreo y seguimiento de las especies vegetales presentes.

Por otro lado, la CGR pone en duda la capacidad de la ANLA para pronunciarse y exigir medidas de prevención frente a los eventos que atenten contra el recurso natural ya que como se expresa en su respuesta "*Esta Autoridad llevó a cabo la respectiva verificación de las posibles contingencias que pudieran ser reportadas por la DRUMMOND LTD, estableciendo que, al momento del seguimiento ambiental al proyecto, no había presentado ningún hecho de contingencia*". Esto evidencia, que a pesar de presenciar el hecho en la visita realizada con la contraloría, tampoco se pronunciaron al respecto.

HALLAZGO N°37 – D31. CALIDAD DEL AGUA- Presunta connotación disciplinaria

CRITERIO

Artículo 8 de la constitución política de Colombia.
Artículo 80 de la constitución política de Colombia.
Artículo 2.2.3.3.2.3. del decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
El Artículo 2.2.3.3.9.10. TRANSITORIO, del decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
El numeral 2.2.2., del artículo I, del auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, dispone: "*Incluir en el programa de Análisis Calidad del Agua, el monitoreo de dos (2) estaciones adicionales, las cuales deberán ubicarse en la confluencia del drenaje que vierte las aguas provenientes de los desarrollos mineros abandonados al Arroyo Santa Cruz y otra en la parte alta del Arroyo Santa Cruz en límite del título minero 056-90.*"

CONDICIÓN

En el Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012 se realiza el requerimiento de Incluir en el programa de Análisis Calidad del Agua, el monitoreo de dos (2) estaciones adicionales, las cuales deberán ubicarse en la confluencia del drenaje que vierte las aguas provenientes de los desarrollos mineros abandonados al Arroyo Santa Cruz y otra en la parte alta del Arroyo Santa Cruz en límite del título minero 056-90. En este requerimiento no se incluye el análisis de aguas de la laguna del PIT.

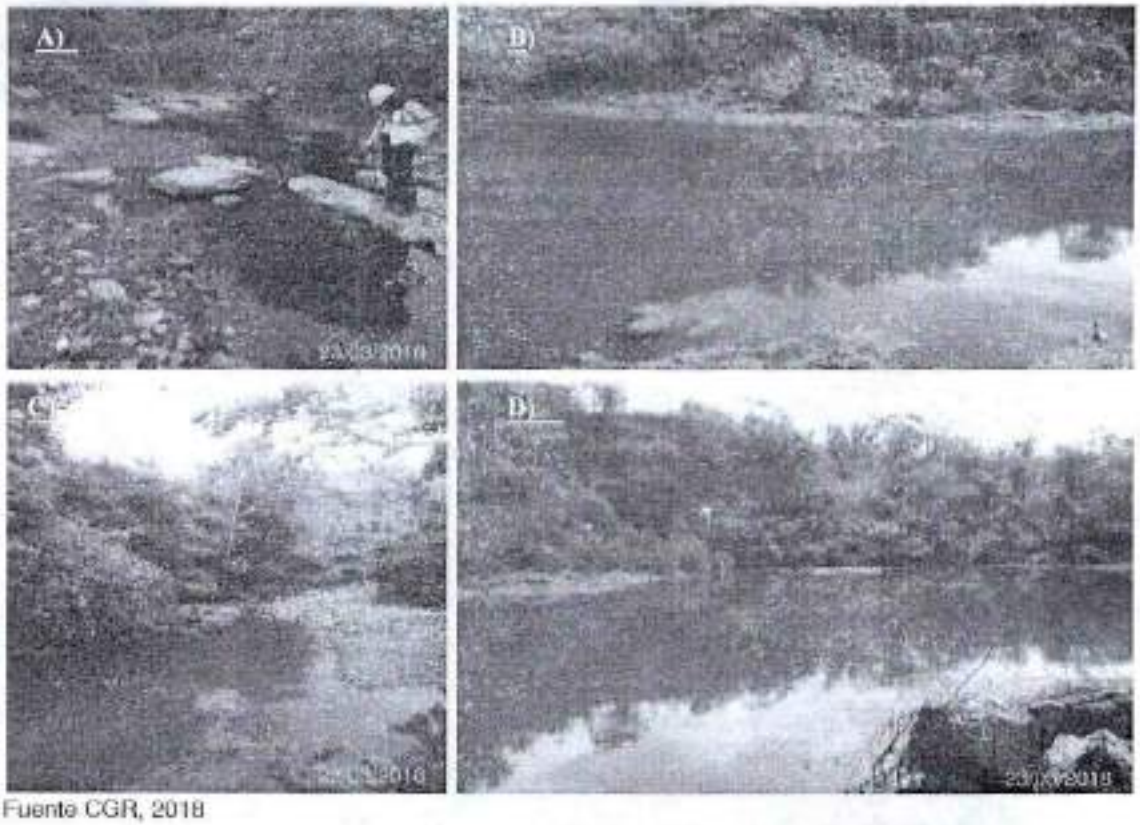
Los parámetros que deben ser analizados como parte de los monitores deberán efectuarse dos veces por año, uno en época seca y otro en el periodo de lluvia, entre otros son:

Oxígeno Disuelto, pH, Conductancia, Temperatura agua, Turbiedad, Sólidos totales, Sólidos disueltos, Sólidos suspendidos, Sólidos Sedimentables, Fosfatos, Nitratos, Nitritos, Grasas y aceites, DBO5, DQO, Coliformes fecales, Coliformes totales, Caudal (lps), Cromo+6, Sulfatos, Sulfuros totales, Cloruros, Alcalinidad, Dureza, Cadmio, Mercurio, Hierro, Plomo, Bario, Níquel, Manganeso, Molibdeno, Arsénico, Cobre, Compuestos fenólicos, Selenio, Cianuro, Relación de absorción de sodio y Zinc.

En la visita se observaron dos puntos de monitoreo de agua presentes en el río Santa cruz. Debido a que la mina se encuentra en cierre temporal, el río no presenta mayores intervenciones. Sin embargo, la CGR evidencia, que a la fecha se desconoce la situación real de la calidad de agua presente en la laguna del PIT, debido a la falta de informes sobre el análisis de los parámetros solicitados en el auto 3989 de 2012.

Es importante resaltar, que las condiciones de la laguna se vieron deterioradas por la presencia de algas y una evidente turbidez en el agua.

El equipo auditor considera pertinentes la realización y presentación de los análisis de calidad del agua, debido a que asociada a esta laguna se encontró fauna y flora importante. Por consiguiente, es importante conocer el estado de calidad de aguas de esta laguna, para que se implementen por parte de la ANLA actividades destinadas a mantener la vida natural presente en este ecosistema en el caso de que sea necesario.



Fuente CGR, 2018

Figura 3. Análisis de calidad de aguas. En las imágenes A y C se evidencias 2 puntos de monitoreo de aguas en el rio Santa Cruz, el rio no presenta mayores intervenciones aparte de presentar un poco de turbidez. En las imágenes B y D se puede observar el estado del agua de la laguna del PIT, la cual presenta algas, bastante turbidez y un color verdoso.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria

CAUSA

Los análisis para evaluar la calidad del agua de la laguna del PIT, a la fecha no han sido presentados por parte de la empresa Drummond Ltd.

EFECTO

La ausencia de análisis de la calidad de agua de la laguna del PIT genera desconocimiento sobre el estado real de calidad de la misma. Ocasionando a futuro, que no se implementen las medidas necesarias para descontaminar o tratar los recursos hídricos del proyecto y por consiguiente que no se proteja la fauna y la flora asociada.

RESPUESTA ENTIDAD -ANLA

"Observación N°3-D: Calidad del agua- Presunta connotación disciplinaria

Sobre el particular, no es cierto lo mencionado por parte de la Contraloria respecto a que no han sido presentados por parte de Drummond Ltd, análisis de calidad de agua solicitados en el Auto 3989 de 2012, lo anterior considerando que, conforme a la verificación realizada por parte del Equipo Técnico de la ANLA y descrito en el concepto técnico 1358 del 03 de abril de 2018, respecto a la obligación del numeral 2.2.2. del Artículo Primero del Auto 3989 de 2012, se establece:

"2.2. Incluir en el programa de Análisis Calidad del Agua, el monitoreo de dos (2) estaciones adicionales, las cuales deberán ubicarse en la confluencia del drenaje que vierte las aguas provenientes de los desarrollos mineros abandonados al Arroyo Santa Cruz y otra en la parte alta del Arroyo Santa Cruz en limite del título minero 056-90. Los parámetros que deben ser analizados como parte de los monitores deberán efectuarse dos veces por año, uno en época seca y otro en el periodo de lluvia, entre otros son: Oxigeno Disuelto, pH, Conductancia, Temperatura agua, Turbiedad, Sólidos totales, Sólidos disueltos, Sólidos suspendidos, Sólidos Sedimentables, Fosfatos, Nitratos, Nitritos, Grasas y aceites, DBO5, DQO, Coliformes fecales, Coliformes totales, Caudal (lps), Cromo+6, Sulfatos, Sulfuros totales, Cloruros, Alcalinidad, Dureza, Cadmio, Mercurio, Hierro, Plomo, Bario, Níquel, Manganeso, Molibdeno, Arsénico, Cobre, Compuestos fenólicos, Selenio, Cianuro, Relación de absorción de sodio y Zinc. De acuerdo a lo resultados obtenidos y análisis presentados, esta Autoridad tomará la decisión en cuanto a la eliminación o adición de parámetros a monitorear"

Al respecto, el concepto técnico 1358 del 03 de abril de 2018 indicó:

***"Consideraciones:** la sociedad DRUMMOND LTD., tiene una red de monitoreo de aguas en el área de influencia del proyecto, la cual costa de cuatro (4) estaciones de monitoreo, tal como se describió en desarrollo del Capítulo 4: Plan de monitoreo de aguas del presente concepto técnico. Los parámetros monitoreados son los requeridos en la presente obligación. Igualmente, mediante radicado 2017122401-1-000 del 27 de diciembre de 2017, la Sociedad allegó constancia de los monitoreos, resultados físico-químicos y bacteriológicos de los mismos".*

Igualmente es importante señalar que en el numeral 4.1.2 Plan de Seguimiento y Monitoreo, del precitado concepto técnico se presenta el análisis de los monitoreos adelantados por la Sociedad, concluyendo lo siguiente:
"(...) se considera que de acuerdo a los monitoreos realizados del año 2013 al año 2017 la tendencia de la calidad del recurso hídrico es a la estabilidad, de continuar el proyecto denominado Cerrolargo inactivo (...)"

Así las cosas, contrario a lo que indica la CGR se observa, que la Sociedad ha realizado los monitoreos establecidos en el Auto 3989 de 2012 y que por parte de la ANLA se han realizado los análisis de resultados concluyendo que la tendencia de la calidad del recurso hídrico es a la estabilidad."

ANALSIS DE RESPUESTA

La CGR reitera los siguientes criterios con respecto a la observación de calidad de aguas:

- El Artículo 2.2.3.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible *(...)*
- El Artículo 2.2.3.3.9.10. Transitorio, del Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:

La CGR no cree pertinente desestimar la observación sobre análisis de calidad de aguas por lo siguiente:

En la descripción de los hechos/condición de la observación, se describe literalmente *"(...) la CGR evidencia, que a la fecha se desconoce la situación real de* ***la calidad de agua presente en la laguna del PIT****, debido a la falta de informes sobre el análisis de los parámetros solicitados en el auto 3989 de 2012. Es importante resaltar, que las condiciones de la laguna se vieron deterioradas por la presencia de algas y una evidente turbidez en el agua.*

El equipo auditor considera pertinentes la ***realización y presentación de los análisis de calidad del agua, debido a que asociada a esta laguna se encontró fauna y flora importante****. Por consiguiente, es importante conocer el estado de calidad de aguas de esta laguna, para que se implementen por parte de la ANLA actividades destinadas a mantener el recurso natural presente en este ecosistema en el caso de que sea necesario."*

Conforme a lo anterior, cabe aclarar que en ningún momento la observación iba dirigida a los 4 puntos de monitoreo de agua dentro del rio Santa Cruz. Por el contrario, no se evidencio ningún reporte o análisis referente a la calidad de agua de la laguna del PIT, ni tampoco un pronunciamiento por parte de la ANLA para incluirla dentro de los puntos de monitoreo. La CGR reitera la importancia de realizar estos estudios de calidad de agua en el PIT, para adelantar las medidas pertinentes en cuanto a la protección y conservación de la flora y la fauna asociada a este cuerpo hídrico. Por consiguiente, la CGR opta por mantener la observación como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO N°38. - D32. PLAN DE EDUCACIÓN AMBIENTAL - Presunta connotación disciplinaria.

Criterios

Artículo primero de la ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
El artículo quinto de la ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
El numeral 7, del artículo 3, del Decreto 3573 de 2011 Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

En el numeral 2.1.2. del Artículo primero del Auto 1013 del 10 de Abril de 2012, Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental, se dispone:
"Incluir y remitir para su valoración, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de este acto administrativo, las siguientes medidas y programas complementarios al Plan de Cierre Temporal y Mantenimiento del Proyecto: Diseñar e implementar un Programa de educación ambiental dirigido a las comunidades del área de influencia del proyecto."

En el auto 1668 del 23 de diciembre de 2015, por la cual se resuelve un recurso de reposición, hace el siguiente requerimiento:

"Se reitera el cumplimiento de la obligación en el sentido de implementar el programa de Educación Ambiental con los promotores ambientales."

El numeral 4, del artículo segundo, del Auto 3665 del 5 de agosto de 2016 por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental establece, dispone:
"Cumplir con lo dispuesto 2.2.6 del artículo 1° Del Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, en el sentido de diseñar e implementar un programa de monitoreo y seguimiento a las actividades de educación ambiental, el cual debe incluir un cronograma donde se dé cuenta del número de jornadas de capacitación, metodología a emplear , temas a tratar, número de personas convocadas con indicadores cualitativos y cuantitativos, dirigidos a las autoridades locales y comunidades residente en el área directa del proyecto."

En el numeral 1 del artículo primero, del auto 04125 del 20 de Septiembre de 2017 Por el cual se efectúa un seguimiento y control ambiental y se adoptan otras decisiones, se dispone:
"Implementar el Programa de Educación Ambiental de acuerdo a los términos descritos en las medidas de manejo aprobadas, en cuanto a la realización de un taller o seminario anual de capacitación, con la participación de los promotores ambientales localizados en la zona de influencia de del proyecto, de acuerdo con lo programado y diseñado por los entes responsables del programa: CORPOCESAR y la Gobernación del Cesar, en cumplimiento al numeral 1.2 del Artículo Primero del Auto 1668 del 23 de diciembre de 2015."

CONDICIÓN

Dentro de las obligaciones propuestas dentro del Plan de cierre temporal y/o definitivo y mantenimiento del proyecto *"Cerrolargo"* se estableció *"Diseñar e implementar un Programa de educación ambiental dirigido a las comunidades del área de influencia del proyecto."* En la visita de campo y dentro de los informes de seguimiento del expediente Lam 3830, la Contraloría pudo evidenciar el reiterado incumplimiento a esta obligación hasta marzo de 2018, en donde se empezó a ejecutar

Para la CGR, se demostró ineficiencia por parte de la ANLA en la aplicación de sus obligaciones como autoridad ambiental, en este caso para dar cumplimiento a las jornadas de educación con la comunidad.

Hallazgos con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

La obligación establecida en el auto 1013 del 10 de Abril de 2012, ha sido incumplida por parte de la empresa sin que a la fecha la ANLA haya tomado las medidas pertinentes desde el año 2012 hasta el año 2017.

EFECTO

Se ha generado desconocimiento en la comunidad sobre las actividades que realiza la empresa Drummond ltd., en la zona. Lo anterior, debido al incumplimiento de la obligación

de diseñar e implementar un Programa de educación ambiental dirigido a las comunidades del área de influencia del proyecto.

Respuesta de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Previamente a responder precisamos lo siguiente:

El cumplimiento de las medidas asociadas al Plan de Educación Ambiental no se relaciona con las referidas a la señalización de bocaminas, sin perjuicio de lo cual procede a aclararse la actuación desplegada por esta Autoridad en ambos aspectos, con lo cual debe ser desestimada la observación de la CGR:

1. La ANLA designó el equipo técnico para efectuar el seguimiento ambiental correspondiente al periodo 2017, con visita técnica de seguimiento los días 9, 10 y 11 de febrero de 2018, para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales correspondientes a las medidas de la fase de Plan de Cierre Temporal del proyecto. Resultado del seguimiento se emitió el concepto técnico 01358 del 3 de abril de 2018, el cual está en proceso de ser acogido por el correspondiente acto administrativo.
En el Concepto Técnico 1358 del 3 de abril de 2018, se indicó lo siguiente:

9.2.3 Obligaciones No Cumplidas para remitir a Oficina Asesora Jurídica.

Por incumplimiento de las siguientes obligaciones que se identificaron el presente seguimiento, se remite a la Oficina Asesora Jurídica para lo pertinente:
(...)
"c. Cumplimiento del Programa de Educación Ambiental (PMA-S-02-CRRL), reiterado mediante el Numeral 2.1.2 del Artículo Primero del Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, el Numeral 1.2 del Artículo Primero del Auto 1668 del 23 de diciembre de 2015, el Numeral 1 del Artículo Primero del Auto 4125 del 20 de septiembre de 2017, y el Numeral 3 del Artículo Primero del Auto 4125 del 20 de septiembre de 2017.

d. La implementación del programa de seguimiento y monitoreo al Programa de Educación Ambiental, y en cumplimiento al Subnumeral 2.2.6 del Numeral 2 del Artículo Primero del Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, el Numeral 4 del Artículo Segundo del Auto 3665 del 05 de agosto de 2016, y el Numeral 2 del Artículo Primero del Auto 4125 del 20 de septiembre de 2017."

El citado concepto técnico de seguimiento, que está en proceso de ser acogido por acto administrativo, y además se determinarán las actuaciones administrativas a las que haya lugar, conforme con el seguimiento realizado y en cumplimiento de la Ley 1333 de 2009, lo que permite evidenciar la actuación de esta Autoridad en el marco de sus competencias funcionales.

ANALISIS DE RESPUESTA

La CGR considera pertinente traer a colación los siguientes criterios:

El artículo primero de la ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, establece:

"Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. 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 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques

Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos."

- El artículo quinto de la ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, dispone:

"Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales, Renovables Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente."

- El numeral 7, del artículo 3, del Decreto 3573 de 2011 Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones, establece que:

"La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– deberá adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya."

Con respecto a la respuesta aproximada por la ANLA se resalta lo siguiente:

(...)
"c. Cumplimiento del Programa de Educación Ambiental (PMA-S-02-CRRL), reiterado mediante el Numeral 2.1.2 del Artículo Primero del Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, el Numeral 1.2 del Artículo Primero del Auto 1668 del 23 de diciembre de 2015, el Numeral 1 del Artículo Primero del Auto 4125 del 20 de septiembre de 2017, y el Numeral 3 del Artículo Primero del Auto 4125 del 20 de septiembre de 2017."

Con esta información, se respalda lo dicho por la CGR en la observación en cuanto a que "La obligación establecida en el auto 1013 del 10 de Abril de 2012, ha sido incumplida por parte de la empresa sin que a la fecha la ANLA haya tomado las medidas pertinentes desde el año 2012 hasta el año 2017."

Adicionalmente, en el subnumeral (b) del numeral 9.2.1 del concepto técnico No. 01358 del 03 de abril de 2018, se reitera el incumplimiento, sin más medidas por parte de la ANLA que dejarlo a modo requerimiento: "Programa de Educación Ambiental (PMA-S-02-CRRL): La Sociedad deberá implementar las Medidas 1 y 2 del Programa de Educación Ambiental (PMA-S-02-CRRL), relacionadas con las capacitaciones de promotores ambientales y/o actividades de concientización de la comunidad respecto al manejo adecuado de los recursos. Lo anterior, en cumplimiento de dicho Programa, el Numeral 2.1.2 del Artículo Primero del Auto 3989 del 27 de diciembre de 2012, el Numeral 1.2 del Artículo Primero del Auto 1668 del 23 de diciembre de 2015, el Numeral 1 del Artículo Primero del Auto 4125 del 20 de septiembre de 2017, y el Numeral 3 del Artículo Primero del Auto 4125 del 20 de septiembre de 2017. Lo anterior, deberá informarse en el próximo Informe de Cumplimiento Ambiental – ICA, para lo cual se deberán allegar los respectivos soportes."

El equipo auditor considera, que si bien ha habido pronunciamientos y requerimientos en los actos administrativos mencionados, la ANLA no está haciendo uso de su capacidad de acción como autoridad para hacer cumplir la normativa ambiental. Esta obligación se contempla en el artículo quinto de la ley 1333 de 2009: *"Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales, Renovables Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen* ***y en los actos***

administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Teniendo en cuenta el caso específico de esta observación, la empresa Drummond ltd., ha cometido una infracción ambiental al no dar cumplimiento a una obligación contemplada dentro del plan de cierre temporal y mantenimiento del proyecto desde el año 2012 hasta el 2017, sin que la ANLA se pronuncie de manera contundente. Por esta razón la CGR decide mantener la observación como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y de las acciones contempladas en el Plan de Mejoramiento Institucional por parte de la ANLA, en la materialidad objeto del análisis a los expedientes de Licencias Ambientales de los proyectos de minería de carbón del Departamento del Cesar, seleccionados.

HALLAZGO N°39 -D33. RECAUDO DE LAS MULTAS IMPUESTA EN LOS PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES. - Presunta connotación disciplinaria.

CRITERIOS

1. Constitución Política de Colombia.

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

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

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.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

ARTICULO 81. Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.

ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común

2.- Ley 1333 de 2009. "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"

"ARTÍCULO 11.- PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Las sanciones impuestas y no ejecutadas perderán fuerza ejecutoria en los términos del artículo Código Contencioso Administrativo o las normas que los sustituyan o adicionen.

3.- Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional."

"ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. *La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad,* ***celeridad, economía****, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen."*

4.- Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán
Ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

5.- Ley 1564 de 2012, *"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".*
"Artículo 8°. Iniciación e impulso de los procesos. *Los procesos solo podrán iniciarse a petición de parte, salvo los que la ley autoriza promover de oficio.*
Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y ***son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos si es ocasionada por negligencia suya.*** (Negrillas fuera de texto).

6.- Ley 734 de 2002, "por la cual se expide el Código Disciplinario Único."

Artículo 34 Numeral 2.

"Artículo 34. *Deberes. Son deberes de todo servidor público:*
(...)
"2. Cumplir con ***diligencia, eficiencia*** *e imparcialidad* ***el servicio que le sea encomendado*** *y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función."* (Negrillas fuera de texto).
"Artículo 48. *Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:*

62. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por

ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral."

CONDICIÓN

Mediante la revisión documental hecha a fondo a los procesos sancionatorios ambientales de las Licencias Ambientales LAM 3831 y LAM 1203, la Contraloría encontró en la LAM 3831, Proceso Sancionatorio Ambiental, aperturado con la Resolución No.-0824 de fecha 07/05/2009, y mediante la Resolución No.- 0184 de fecha 03/03/2014 por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1813 de fecha 08/09/2011 y en la cual se ordenó: Primero: Reponer el artículo segundo de la Resolución 1813 de fecha 08/09/2011, en el sentido de modificar el monto de la sanción impuesta así: Artículo segundo: Imponer sanción de multa a la empresa C.I. NORCARBÓN S. A.S., por el valor de $ 225.594.000, equivalente a 421.2 SMMLV para el año 2011.

En la LAM 1203, Proceso Sancionatorio Ambiental aperturado con la Resolución No.-0404 de fecha 08/03/2007, y la Resolución No.- 1374 de fecha 16/07/2010 mediante la cual se resuelve no revocar la Resolución No.-1136 de 12/06/2009 por la cual se declara responsable a la empresa Carbones de los Andes S. A. por los cargos formulados en la Resolución No.- 404 del 08/06/2007 y se impone a la empresa Carbones de los Andes S.A. una multa neta por valor der $443.346.460., como sanción impuesta por la Autoridad Ambiental Competente a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales, al respecto se evidencio la falta de pago de la mismas, ni soportes encaminados a hacer efectivo el cobro y lograr el recaudo correspondiente, situación que se determinó en los procesos sancionatorios ya mencionados, en el primero de ellos han trascurrido más de 4 años desde que se impuso la multa y en otro caso más de 8 años desde que se impuso la multa y la Contraloría no encontró gestión alguna para el cobro de las mismas, por parte de ANLA.

Todo lo anterior va en contravía de los principios y postulados consagrados en las normas constitucionales y legales enunciadas, empezando por el debido proceso en las actuaciones administrativas, que en la Constitución del 1991 se le dio el rango de Derecho fundamental y está ligado al artículo 209 de la misma Constitución Política de Colombia, cuando establece que la función administrativa se desarrolla conforme con los principios allí relacionados, que han tenido desarrollo legal en la ley 489 de 1998, como en la ley 1437 de 2011.

Es importante resaltar que las actuaciones de la administración se deben ceñir a los principios consagrados en la Constitución y en la leyes, resaltando para el caso que nos ocupa, los principios de eficacia, economía y celeridad, para ello las autoridades deben buscar que los procedimientos fijados en la ley logren su cometido, evitando dilaciones o retardos injustificados; deberán obrar con eficacia, procurando niveles de calidad en sus actuaciones y protegiendo los derechos de las personas, estando obligadas a impulsar oficiosamente los procedimientos, a efectos de que éstos se adelanten con diligencia,

dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas, evitado de esta manera someter a los investigados a incertidumbres jurídicas que no están obligados a soportar

Si bien el procedimiento de la ley especial no contempla términos perentorios para algunas actuaciones y el término de caducidad de la acción ambiental es bastante amplia, la entidad está en la obligación a acudir a la norma general o remitirse a otras normas que puedan ser aplicadas para llenar los vacíos de la norma especial o general, debiendo decidir las situaciones jurídicas, los recursos o las peticiones en tiempos razonables atendiendo a la complejidad de cada asunto.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria

CAUSA

Dentro de las causas o razones están:
- Falta de diligencia en el cumplimiento de los deberes como funcionarios, para el trámite de los procesos cuestionados.
- Debilidades de control por parte de los funcionarios responsables de los procesos, que no permiten advertir oportunamente el problema.
- Deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte de la Entidad.
- Fallas en la planeación.

EFECTO

La inactividad en los procesos sancionatorios y la falta de actuaciones administrativas encaminadas a realizar el cobro correspondiente, falta de impulso de los mismos podrían conducir al fenómeno de la prescripción de las Acciones Ambientales y a que Estado pierda la oportunidad de imponer sanciones en los casos en que se demuestre el daño causado y de recaudar determinadas sumas de dinero por posibles multas a imponer en los procesos que lleguen a caducar.

RESPUESTA ENTIDAD

Según la observación de la Contraloría, esta Autoridad Nacional ANLA estaría vulnerando los principios que rigen la función administrativa y especificamente hace alusión al artículo 34 numeral 2 del Código Disciplinario Único y al artículo 48 del mismo estatuto legal.

El numeral 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 establece que son deberes de todo servidor público "cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función". Esta disposición fue objeto de examen en la sentencia C-030 de 2012 y sobre su alcance sostuvo la Corte Constitucional:

> *(ii) De conformidad con las reglas jurisprudenciales expuestas, la Sala concluye que en el caso de las expresiones acusadas por el actor contenidas en los numerales 2 y 6 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, no es cierto que estas expresiones constituyan tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados respecto de los cuales el operador disciplinario no pueda llevar a cabo una remisión*

normativa o realizar una interpretación sistemática, o que no se puedan determinar al carecer de parámetros de valoración objetiva, y en consecuencia encuentra que no debe prosperar el cargo por vulneración de los principios de tipicidad y legalidad del derecho sancionatorio.

A la anterior conclusión arriba la Corte, teniendo en cuenta, en primer lugar, que como quedó expuesto ampliamente, la jurisprudencia de la Corte ha aceptado la validez constitucional de la utilización de tipos en blanco o abiertos, o de conceptos jurídicos indeterminados en el derecho disciplinario, sin que con ello se viole el principio de tipicidad y de legalidad, siempre y cuando se pueda llevar a cabo una remisión normativa que los complemente o realizar una interpretación sistemática con otros preceptos normativos, o puedan ser conceptos determinables. En efecto, las expresiones acusadas en esta oportunidad, contenidas en los numerales 2 y 6 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, prevén obligaciones y prohibiciones generales que al momento de ser aplicadas deben ser valoradas e interpretadas por el operador disciplinario de manera sistemática con otras normas que prevean los deberes, obligaciones y funciones de los servidores públicos, en la Constitución, en la ley o en el reglamento. En este sentido, es claro para la Sala que las disposiciones demandadas se deben valorar, interpretar y complementar, sistemática y armónicamente tanto con los postulados constitucionales contenidos e en los artículos 1º, 2º, 6º, 122, 123, 124, 125, 150-2 y 209 Superiores, con el resto de disposiciones disciplinarias contenidas en la Ley 734 de 2002, y con otras disposiciones legales y reglamentarias que en concreto regulen los deberes y funciones de los servidores públicos.

Así, es de reiterar que el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y los términos "diligencia, eficiencia e imparcialidad" no hacen otra cosa que reiterar lo Previsto en el artículo 209 Superior sobre el cumplimiento de la función administrativa. Estas expresiones deben ser valoradas e interpretadas de conformidad con la técnica de remisión normativa o de interpretación sistemática con las normas que contengan la regla concreta en la Carta Política, en la ley o en el reglamento, que el servidor público está obligado a cumplir en el ejercicio de sus funciones o tareas.

Por su parte en la sentencia C-826 de 2013 la Corte Constitucional, en lo que atañe al principio de eficiencia, sostuvo que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos - beneficios.

Más adelante en la misma sentencia afirmó que este principio se orienta hacia "la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones"

De la jurisprudencia constitucional previamente trascrita se observa que la eficiencia administrativa no es un concepto indeterminado y que debe ser interpretado de forma sistemática con la regulación legal, en este caso hay que hacer referencia a la Ley 1333 de 2009 la cual como se ha señalado salvo contadas excepciones no establece un plazo específico para la actuación de la Autoridad Nacional en los procesos sancionatorios ambientales, de forma tal que la actuación de la ANLA no puede ser calificada de ineficiente de conformidad con los mandatos legales vigentes en la materia.

Adicionalmente, al interpretar el principio de eficiencia contenido en el artículo 209 constitucional la jurisprudencia específicamente ha hecho alusión a la relación de los recursos disponibles con resultados alcanzados, por lo tanto para que pudiera ser calificada como ineficiente la actuación de la ANLA habría que valorar cuáles son los recursos de los cuales efectivamente dispone la Autoridad Nacional (en término de personal, recursos logísticos, recursos financieros, etc.) para adelantar procesos administrativos

sancionatorios, y cuáles son los resultados obtenidos con tales recursos, valoración que no se observa en las observaciones formuladas.

Por el contrario, debido a la precariedad de recursos de los cuáles dispone la Autoridad Nacional y al número de procesos sancionatorios y cobro coactivo que adelanta sólo puede ser calificada su actuación como extremadamente eficiente, tal como se demostrará.

Por otra parte, el artículo 48 del Código Disciplinario Único prevé como falta disciplinaria gravísima: "Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral". Como puede verse este precepto legal establece que la mora sistemática implica el incumplimiento de los términos legales o reglamentarios, lo cual no ha ocurrido en el presente caso pues como se ha repetido la Ley 1333 de 2009 no establece términos perentorios para el trámite de los procesos administrativos sancionatorios. El segundo requisito que el tipo disciplinario exige es el incumplimiento por parte del servidor público de los términos en el 20% de los negocios asignados, extremo que tampoco verifica la Contraloría pues la observación formulada carece de cualquier análisis cuantitativo para establecer si el supuesto incumplimiento que se reprocha a la ANLA equivale al 20 % en relación con la carga laboral de cada funcionario.

Ahora bien, con relación a las actuaciones realizadas por la ANLA con el fin de realizar el cobro de las multas impuestas en los procesos sancionatorios mencionados por la Contraloría, lo que como consecuencia desvirtúa una presunta falta de gestión, tenemos lo siguiente:

*1.- Respecto a la Licencia Ambiental **LAM 3831**, trámite dentro del cual se expidió la Resolución No. 1813 de fecha 08/09/2011 modificada por la 0184 de fecha 03/03/2014, imponiendo multa a la empresa C.I. NORCARBÓN S. A.S., por valor de $ 225.594.000, equivalente a 421.2 SMMLV para el año 2011, se informa que esta entidad ha adelantado la gestión pertinente para el cobro de dicha suma.*

Para tal efecto, se procedió a dar apertura al proceso administrativo de cobro coactivo No. 072 de 2015, mediante Auto de 22 junio de 2015.

Adelantada la etapa de cobro persuasivo a través de oficio de 24 de junio de 2015, mediante Auto de 14 agosto 2015 se Libró Mandamiento de Pago, el cual debió notificarse por correo, dada la inasistencia del ejecutado a pesar de haberse citado a notificación personal.

Mediante oficio de 25 de agosto de 2015, la Oficina Asesora Jurídica realizó investigación de bienes sin éxito.
A través de Auto de 26 enero 2016 ordenó seguir adelante con la ejecución, decisión que fue comunicada al ejecutado el 04 mayo 2016.

Mediante oficio de 24 de junio de 2016 la ANLA requirió información de cuentas del ejecutado a ASOBANCARIA, pero sin éxito.

El 23 enero 2018, se recibió solicitud de suspensión de los procesos en contra de NORCARBON S.A.S. en razón a que la Superintendencia de Sociedades decretó la validación judicial de un acuerdo extrajudicial de reorganización. Para tal efecto, aportó copia del Aviso de reorganización y copia del Auto de la Superintendencia de Sociedades fechado el 13 de septiembre de 2017, mediante el cual decreta la apertura al proceso de validación judicial del acuerdo extrajudicial de reorganización de la empresa NORCARBON SAS.

El 25 de abril de 2018 se procedió a requerir a la Cámara de Comercio la identificación del estado del deudor. Así mismo, se requirió por oficio de la misma fecha, información a la Oficina de Registro de

Instrumentos Públicos de Barranquilla respecto de la titularidad de bienes de la empresa NORCARBON SAS.

Mediante Auto de 27 de abril de 2018 se ordenó la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo, con fundamento en lo ordenado por la Ley 1116 de 2006, según la cual "A partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor."

El 30 de abril de 2018 la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla informó no existir registro de bienes en cabeza de dicha empresa.

Es así como el 7 mayo 2018, se recibió certificación de existencia y representación legal, en la cual obra efectivamente la anotación de la apertura de proceso de validación judicial de un acuerdo extrajudicial.

El 11 de mayo de 2018 se ofició a la Superintendencia Delegada Para Procedimientos de Insolvencia, informando las deudas de NORCARBON SAS a favor de la ANLA, en aras de proteger los intereses de la entidad en dicho procedimiento de reorganización.

En tal sentido, se establece que la ANLA ha realizado las gestiones pertinentes para el cobro de la suma adeudada por NORCARBON SAS con ocasión de la multa en mención, garantizando en todo momento el debido proceso.

2.- Respecto del Proceso Sancionatorio Ambiental ***LAM 1203****, se establece que el mismo se adelantó contra la empresa* ***CARBONES DE LA JAGUA S.A.****, empresa que a la fecha se encuentra* ***a paz y salvo*** *por dicho concepto, así:*

LAM1203	CARBONES DE LA JAGUA S.A.	2339	01-dic-06	01-dic-06	91,800,000	91,800,000	26-dic.-06

LAM1203	CARBONES DE LA JAGUA S.A.	548 1771	19-mar-09 16-sep-09	20-oct-09	310,065,600	310,065,600	22-oct.-09

Como se puede observar, la gestión de la ANLA ha sido totalmente eficiente y eficaz para lograr el pago de las sanciones impuestas.

3.- En cuanto a la empresa ***CARBONES DE LOS ANDES S.A.****, se verificaron los archivos de la entidad, encontrando que en el expediente ambiental* ***LAM 1861****, se impuso sanción mediante Resolución No.1136 de 12/06/2009, confirmada mediante Resolución No. 1374 de fecha 16/07/2010 imponiendo a la empresa Carbones de los Andes S.A. una multa neta por valor de $443.346.460.*

Ahora bien, a la fecha de inicio de funciones de la ANLA, éste asunto se encontraba archivado por pago, según se establece de la Base de Datos que se entregó a la Subdirección Administrativa y Financiera, en la cual se lee "Archivado" y como fecha de pago se registra el "06 de agosto de 2010".

En consecuencia, no asiste razón al ente de control en lo referente a la eventual falta de gestión de la entidad para el cobro de las multas, toda vez que, muy por el contrario, se adelantan las actividades pertinentes y posibles en el marco legal garantizando, se reitera, el debido proceso en todas sus actuaciones.

Así mismo, es preciso indicar que la ANLA en estricto cumplimiento de sus funciones, de manera eficiente y diligente, durante el periodo comprendido de 2012 a 2017 ha recaudado, a través de la Oficina Asesora Jurídica, proceso de Cobro Coactivo, la suma de ONCE MIL MILLONES OCHOCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS ($ 11.824´282.585.00).

Finalmente, como se puede observar, no se puede endilgar alguna falta administrativa y menos disciplinaria en la gestión de la ANLA, por lo cual de manera respetuosa solicitamos que esta observación sea eliminada del informe final de auditoria.

ANALISIS DE RESPUESTA

De la revisión realizada a los expedientes físicos de los procesos sancionatorios ambientales, objeto de la muestra de la presente actuación fiscal, se verifico que dentro de los mismos, no reposaban los documentos que se anexaron a la respuesta de la observación por parte de ANLA para tratar de desvirtuarla.

En consecuencia de lo anterior, y por cuanto la observación no fue desvirtuada se mantiene como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO N°40- D34 – P8. IMPULSO PROCESAL Y CUMPLIMIENTO DE TÈRMINOS EN PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES. Presuntas connotaciones Disciplinaria y Penal

CRITERIOS

Constitución Política de Colombia

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
(...)
Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso." (Negrillas fuera de texto).
"ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones." (Negrillas fuera de texto).
Ley 1333 de 2009. "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"
"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1o de la Ley 99 de 1993."
"ARTÍCULO 31. MEDIDAS COMPENSATORIAS. La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad."

Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional."

"ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los

principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen."

Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.
(...)
7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.
(...)
11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.
12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.
13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas." (Negrillas fuera de texto).
"ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."

Ley 1564 de 2012, "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".
"Artículo 8°. Iniciación e impulso de los procesos. Los procesos solo podrán iniciarse a petición de parte, salvo los que la ley autoriza promover de oficio.
Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos si es ocasionada por negligencia suya.(Negrillas fuera de texto).

Ley 734 de 2002, "por la cual se expide el Código Disciplinario Único."
"Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:
(...)
"2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función." (Negrillas fuera de texto).
"Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

62. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral."

Código Penal.

*"**Artículo 414.** Prevaricato por omisión. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que omita, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años."*

Corte Constitucional T-166 de 5 de marzo de 2012.

"El artículo 29 Superior, dispone que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas" precisando, así mismo, que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio". Este derecho comprende un conjunto de garantías que tienen como propósito someter a reglas mínimas de carácter sustantivo y procedimental, el desarrollo de las actuaciones desplegadas por las autoridades en el campo administrativo o judicial en aras de garantizar los derechos e intereses de las personas vinculadas, siendo claro, entonces, que el debido proceso se erige como "un límite material al posible abuso de las autoridades estatales"[2].

Para este Tribunal, el debido proceso, ya sea judicial, disciplinario o administrativo, es un derecho de raigambre fundamental[3], que implica que en todo caso, los actos del servidor público tienen como fundamento un actuar justo y adecuado. En la sentencia T-1263 de 2001[4], la Corte sostuvo lo siguiente:

"El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales"

Para lo que interesa a la presente causa, se ha entendido el derecho al debido proceso administrativo, como "(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley"[5]. Según lo dicho, el debido proceso administrativo se constituye en una expresión del principio de legalidad, que implica que toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, así como también las funciones que le corresponden y los trámites que deben cumplirse antes y después de proferirse una determinada decisión. De ahí que este derecho emerge no solamente para impugnar la decisión administrativa, sino que comprende toda la actuación administrativa que debe surtirse para expedirla y posteriormente la etapa que corresponde a la comunicación e impugnación.

Precisamente, la Corte, en Sentencia C-1189 de 2005[6], señaló que la posibilidad que tienen los ciudadanos para controvertir las decisiones que adopten las autoridades públicas es consubstancial al debido proceso, pues las garantías que tal derecho apareja deben ser avaladas durante el desarrollo de todo el procedimiento. Frente al particular, dijo:

"[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la

validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica"

Ahora bien, al conformarse el proceso administrativo por una serie de actos independientes pero ligados cuyo objetivo es la emisión de una decisión administrativa de carácter definitivo que regula situaciones jurídicas concretas, todos y cada uno de ellos, es decir, el que inicia la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los orientados a solucionar los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben asegurar no solamente al derecho fundamental del debido proceso sino también garantizar los principios constitucionales que gobiernan la función pública, tales como, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Superior), toda vez que a través de dicho procedimiento se pretende el cumplimiento de dicho cometido.[7]"

CONDICIÓN

Mediante la revisión documental hecha a los procesos sancionatorios ambientales que ha adelantado la entidad en la ejecución de las licencias ambientales objeto de análisis, la Contraloría General de la República – CGR, encontró que en la mayoría de estos procesos se presentaron amplios espacios de tiempo sin actuación alguna, así como moras en resolver recursos o peticiones de los investigados y pruebas que han sido ordenadas y que a la fecha de la auditoría no han sido practicadas o informes técnicos que no han sido solicitados o que habiendo sido requeridos, éstos aún no se han presentado a la Oficina Asesora Jurídica. Situaciones que se encuentran detalladas en el siguiente cuadro:

PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES LAM 2622 - PRODECO

No. Proceso	Fecha Apertura Investig.	Estado Actual del proceso	Inactividad desde última actuación	Conclusiones
Auto 2395	29/07/11	Con apertura de investigación ejecutoriada el 25/08/2011	4 años	Luego de la apertura de investigación que quedó ejecutoriada el 17/08/2011, las únicas actuaciones de ANLA ha sido el reconocimiento de terceros intervinientes en junio de 2013 y mayo de 2014, después de más de 6 años de iniciada la investigación no se ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos. A 31 de diciembre de 2017, la entidad no ha informado a la Procuraduría General de la Nación sobre el inicio del proceso sancionatorio de conformidad con el artículo 56 de la ley 1333 de 2009.
Auto 457	01/03/12	Para resolver recurso de reposición contra resol. 01590 de 11/12/17 que impone sanción.		El concepto técnico para formulación de cargos fue emitido catorce meses después de la ejecutoria del auto de apertura de investigación. El concepto técnico para valoración de pruebas y descargos se emitió dos años después de la ejecutoria del auto

No. Proceso	Fecha Apertura Investig.	Estado Actual del proceso	Inactividad desde última actuación	Conclusiones
				de cargos. El recurso contra el auto de apertura periodo probatorio fue resuelto un año después de interpuestos los recursos. La sanción fue impuesta a las empresas DRUMOND LTD., PRODECO S.A., C.I. COLOMBIAN NATURAL RESOURCES I S.A.S. y VALE COAL COLOMBIA LTDA. (hoy CNR III LTD CUCURSAL COLOMBIA)
Auto 945	29/03/12	Con pliego de Cargos ejecutoriado el 27/01/14	4 años	Luego de ejecutoriado el Pliego de cargos, la OAJ solicitó el Concepto técnico el 11/02/2014 y a la fecha no ha sido rendido. A la fecha no se ha tomado una decisión de fondo, los descargos fueron presentados el 20/01/2014.
Auto 2072	06/07/12	Con apertura de investigación ejecutoriada el16/08/2012	4 años	Luego de la apertura de investigación que quedó ejecutoriada el 16/08/12, se vincularon terceros intervinientes en febrero y junio de 2013 y en mayo de 2014. El concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos se solicitó el 23/03/2014, un año y medio después de la apertura de investigación y aún no ha sido rendido.La entidad no ha informado a la Procuraduría General de la Nación sobre el inicio del proceso sancionatorio de conformidad con el artículo 56 de la ley 1333 de 2009.
Auto 1627	04/05/16	Con apertura de investigación, ejecutoriada el13/06/2016	1 año 6 meses.	Luego de la ejecutoria del auto de apertura de investigación (13/06/2016), no existe ninguna actuación en el proceso. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos, según procedimiento interno. El 4 de enero de 2017 el investigado solicitó cesación del procedimiento, ésta no se ha resuelto.
Auto 2921	05/09/11	Con apertura de investigación, ejecutoriada el10/10/2011	4 años	La investigación fue abierta por el Ministerio de Ambiente. ANLA no se ha pronunciado sobre la misma. Las únicas actuaciones de ANLA son la vinculación de terceros en junio de 2013 y mayo de 2014. Artículo 277. Facultades de las partes. Rendido el informe, se dará traslado a las partes por el término de tres (3) días, dentro del cual podrán solicitar su aclaración, complementación o ajuste a los asuntos solicitados."
Resol 221	12/05/14	Con apertura de investigación ejecutoriada 20/06/2014	3 años	Con tres años de solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos, (27/01/2015), éste no ha sido rendido.
Auto 2032	29/06/12	Con apertura de investigación ejecutoriada 16/08/2012	3 años	Solo hasta dos años y medio después de iniciada la investigación, la OAJ solicitó el concepto para cesación de procedimiento o formulación de cargos (25/01/2015), el cual no ha sido rendido, habiendo pasado tres años de su solicitud.A 31 de diciembre de 2017 la entidad no ha informado a la Procuraduría General de la Nación sobre el inicio del proceso sancionatorio, de conformidad con el artículo 56 de la ley 1333 de 2009.
Auto 0060	10/01/16	Con apertura de investigación ejecutoriada 11/02/16	2 años	Desde la apertura de investigación que quedó ejecutoriada el 11/02/16, la entidad no ha realizado ninguna actuación. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o

No. Proceso	Fecha Apertura Investig.	Estado Actual del proceso	Inactividad desde última actuación	Conclusiones
				formulación de cargos, según procedimiento interno. El 30 de marzo de 2017 la entidad investigada solicitó la cesación de procedimiento y ésta no ha sido resuelta. La entidad no ha informado a la Procuraduría General de la Nación sobre el inicio del proceso sancionatorio de conformidad con el artículo 56 de la ley 1333 de 2009.

PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES LAM 0027 – DRUMOND LTD.

No. Proceso	Fecha Apertura Investig.	Estado Actual del proceso	Inactividad desde última actuación	Conclusiones
Auto 2395	06/07/16	Con apertura de investigación ejecutoriada 19/08/2016	1 año 6 meses	El expediente presenta inactividad desde el 6 de julio de 2016, fecha en que quedó en firme la apertura de investigación. DRUMOND solicitó cesación de apertura de investigación el 22/11/2016 y hasta la fecha ANLA no se ha pronunciado.
AUTO 2034	26/06/12	Con apertura de investigación ejecutoriada 16/08/2012	3 años 4 meses	La Investigación quedó ejecutoriada el 16/08/2012 y pasados más de 5 años, no habido pronunciamiento alguno, a la fecha la OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos, según procedimiento interno. La única actuación fue el reconocimiento de un tercero interviniente el 26 de agosto de 2014.
Auto 1714	08/06/12	Con apertura de investigación ejecutoriada 12/07/2012	3 años 4 meses	La Investigación quedó ejecutoriada el 12/07/2012 y pasados más de 5 años, no ha habido pronunciamiento alguno, a la fecha la OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos, según procedimiento interno. Las únicas actuaciones fue el reconocimiento de terceros intervinientes el 03/09/2012, 23/09/2012 y 26/08/2014. La entidad no ha informado a la Procuraduría General de la Nación sobre el inicio del proceso sancionatorio de conformidad con el artículo 56 de la ley 1333 de 2009.
Auto 1517	14/10/05	Proceso finalizado con multa recaudadas		Todo el procedimiento fue adelantado por el Ministerio de Ambiente. Con resolución 1824 del 13 de septiembre de 2006 se confirmó la sanción impuesta

PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES LAM 3830 – DRUMOND LTD.

No. Proceso	Fecha Apertura Investig.	Estado Actual del proceso	Inactividad desde última actuación	Conclusiones
Auto 862	24/03/11	Con apertura de periodo probatorio, auto de 28/02/2014	4 años	Hasta la apertura de investigación fue adelantada por el Ministerio. ANLA formuló pliego de cargos el 23 de marzo de 2012, auto que quedó ejecutoriado el 3 de mayo de 2012 y ordenó la apertura del periodo probatorio el 28 de marzo de 2014. Las empresas rindieron descargos el 16/04/2012. Desde la fecha del auto de apertura de del periodo

				probatorio (28/02/2014), ANLA no ha realizado ninguna actuación al expediente. Las pruebas ordenadas no se han practicado. A esta la investigación se encuentran vinculadas las empresas VALE COAL LTD, SUCURSAL COLOMBIA, NORCARBON, CONSORCIO MINERO UNIDO S.A., CARBONES DE LA JAGUA S.A., CARBONES DEL TESORO S.A., DRUMOND LTD., CI PRODECO S.A. y COLOMBIA NATURAL RESOURCES I S.A.S. -CNR

PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES LAM 3831- NORCARBON

No. Proceso	Fecha Apertura Investigación	Estado Actual del proceso	Periodo de inactividad desde última actuación	Conclusiones
Auto 3997	11/09/14	Con apertura de investigación	4 años	Desde la apertura de la investigación en el año 2014, no se han adelantado más actuaciones, solo una solicitud de levantamiento de las medidas preventivas que a la fecha no se ha resuelta. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos.
Resolución 0624	07/05/09	Con sanción de imposición de Multa	4 años	Con fecha 03/03/2014,se impuso sanción de Multa y a la fecha no hay ninguna otra actuación
Auto 1054	12/04/10	Con apertura de investigación	8 años	Luego de apertura de investigacion no se ha adelantado ninguna actuación. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos.
Auto 6095	23/12/15	Con apertura de investigación	3 años	Desde la fecha de apertura de la investigación no se han producido nuevas actuaciones. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos.
Auto 1162	31/03/14	Con apertura de investigación.		Se abrió investigación el 11/03/2014 y con fecha 22/09/2015 se impuso medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades de explotación de carbón y se encuentra pendiente la respuesta a la solicitud de levantamiento de la medida preventiva elevada con fecha 30/10/2017. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos.
Auto 0491	22/02/11	Con sanción de imposición de Multa		Dentro del presente proceso sancionatorio encontramos que mediante Resolución No.- 01026 de fecha 28/06/2017, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la empresa investigada contra la Resolución 1400 de fecha 30/10/2015 confirmando la declaratoria de responsable y la imposición de la sanción de multa por $568.518.751.

PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES LAM 1203- CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. (CMU), CARBONES DE LA JAGUA S.A. (CDJ) Y CARBONES DEL TESORO S.A. (CET)

No. Proceso	Fecha Apertura Investigación.	Estado Actual del proceso	Periodo de inactividad desde última actuación	Conclusiones
Auto 3513	18/10/13	Con apertura de investigación	1 año y 8 meses sin resolver la solicitud	A la fecha no se ha resuelto la solicitud de cesación de procedimiento elevada desde el 12/08/2016. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos.
Resolución 404	08/03/07	Con sanción de imposición de Multa	8 años	Desde la Resolución No.- 1374 de fecha 16/07/2010 mediante la cual se resuelve no revocar la Resolución No.-1136 de 12/06/2009 por la cual se declara responsable a la empresa Carbones de los Andes S. A. por los cargos formulados en la Resolución No.- 404 del 08/06/2007 y se impone a la empresa Carbones de los Andes S.A. una multa neta por valor de $443.346.460, no aparece actuación alguna para cumplir lo ordenado anteriormente
Auto 4141	22/09/14	Con apertura de investigación	2 años	A la fecha no se ha resuelto la solicitud elevada 13/02/2016 por las empresas investigadas sobre cesación de procedimiento administrativo. La OAJ no ha solicitado el concepto técnico para cesación de procedimiento o formulación de cargos.
Auto 3516	30/09/09	Con declaratoria de caducidad de la facultad sancionatoria		Mediante la Resolución No.- 0095 de fecha 30/01/2015 se declara la caducidad de la facultad sancionatoria del ANLA
Auto 2490	12/08/13	Con formulación de cargos	4 años y 8 meses	Los descargos presentados con fecha 03/12/2015 no han sido resueltos por parte de ANLA
Auto 3141	30/09/11	Con apertura de investigación	1 año y 5 meses	No se ha resuelto la solicitud de cesación de procedimiento elevada el 25/11/2016
Auto 384	04/03/2007	Con sanción de imposición de Multa		Se impuso sanción de multa a la empresa y esta procedió a pagar la multa
Resolución 1140	26/07/07	Con sanción de imposición de Multa		Se reconoció Tercero interviniente cuando ya se había confirmado la sanción impuesta y pagado la multa

De acuerdo al cuadro anterior, se determina:

1. En el trámite de los procesos sancionatorios se presentan situaciones particulares que indican omisiones, moras e inactividad injustificada por parte de la ANLA en su trámite, es así como se presentan casos en los cuales las investigaciones fueron iniciadas en los años 2010, 2011 y 2012, y a la fecha la entidad no se ha pronunciado sobre la misma, en el sentido de decretar la cesación del procedimiento o la consiguiente formulación de cargos, conforme con el procedimiento establecido en la ley 1333 de 2009 y con el procedimiento interno establecido por la entidad.

2. También se encontraron expedientes en los cuales la Investigación fue iniciada por el Ministerio de Ambiente y hasta el momento la ANLA no ha hecho un pronunciamiento de fondo; otros, donde los descargos fueron presentados por la empresa investigada en enero de 2014 y diciembre de 2015, sin que hasta la fecha se haya tomado la decisión correspondiente, cuando el artículo 27 de la ley 1333 de 2009, establece que dentro de los quince días hábiles a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, mediante acto motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

3. Así mismo se presentan casos en los cuales los investigados presentaron solicitud de cesación de procedimiento en noviembre de 2016 y en enero de 2017 y dichas solicitudes no se han resuelto oportunamente.

4. En otros procesos no se ha solicitado el concepto técnico para formulación de cargos, según el procedimiento interno de la ANLA, o éste fue solicitado un año y hasta tres años después de iniciada la investigación. Existen casos en que la Oficina Asesora Jurídica solicitó el concepto técnico para la formulación de cargos y pasados 3 o 4 años de haber hecho tal solicitud, éste no ha sido rendido, sin que se haya conminado al funcionario responsable de la elaboración de los mismos para que actúe con celeridad.

Todo lo anterior va en contravía de los principios y postulados consagrados en las normas constitucionales y legales enunciadas en precedencia, como el debido proceso en las actuaciones administrativas, que en la Constitución del 1991 se le dio el rango de derecho fundamental y que la Corte Constitucional ha hecho un amplio despliegue jurisprudencial sobre el mismo.

El principio del debido proceso está ligado al artículo 209 de la Carta Superior, que establece que la función administrativa se desarrolla conforme con los principios allí relacionados, los cuales han tenido desarrollo legal mediante la ley 489 de 1998 y la ley 1437 de 2011.

El hecho de que se presenten dilaciones y demoras injustificadas para impulsar los procesos sancionatorios o en dar respuesta a las peticiones de los investigados, afecta el debido proceso que les asiste, dado que toda persona tiene derecho a no estar sometida indefinidamente en el tiempo a la espera que la administración decida las controversias en las que se encuentra involucrada.

Se reitera que las actuaciones de la administración se deben ceñir a los principios consagrados en la Constitución y en las leyes, resaltando para el caso que nos ocupa, los principios de eficacia, economía, celeridad y responsabilidad. Para ello, las autoridades deben buscar que los procedimientos fijados en la ley logren su cometido, evitar dilaciones o retardos injustificados, obrar con eficacia, procurar niveles de calidad en sus actuaciones, proteger los derechos de las personas e impulsar oficiosamente los procedimientos, a efectos de que éstos se adelanten con diligencia, dentro de los términos

legales y sin dilaciones injustificadas, evitado de esta manera someter a los investigados a incertidumbres jurídicas que no están obligados a soportar.

Si bien el término de caducidad de la acción ambiental es bastante amplia y el procedimiento de la ley 1333 de 2009, ley especial, no contempla términos perentorios para algunas de las actuaciones, la entidad está en la obligación de acudir a la norma general para llenar los vacíos de la norma especial, debiendo decidir las situaciones jurídicas, los recursos o las peticiones en tiempos razonables, atendiendo a la complejidad de cada asunto.

De conformidad con el articulo 34 numeral 2 del Código Disciplinario Único, es deber de todo funcionario público cumplir con diligencia y eficiencia el servicio que le sea encomendado y según el artículo 48 del mismo precepto legal, está contemplada como falta gravísima, incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados.

Igualmente, el Código Penal en el artículo 414, modificado por la ley 1474 de 2011, tipifica el prevaricato por omisión y bajo ese entendido, la conducta acá analizada se traduce en la omisión o retardo en el cumplimiento de las funciones sancionatorias ambientales, que de acuerdo con lo establecido en los artículos 2, 4, 6, 121, 79 y 80 de la Constitución Política se constituyen en un imperativo, no solo de orden nacional, sino internacional, por aplicación del artículo 93 del mismo
Ordenamiento.

En efecto, los procesos sancionatorios ambientales tienden a garantizar el derecho colectivo al medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, los cuales se constituyen en pilar fundamental de los fines esenciales del Estado porque son principios y garantías que promueven la prosperidad general y el ejercicio de los demás derechos fundamentales, como la vida y la integridad personal. Así las cosas, las omisiones en los procedimientos sancionatorios ambientales permiten el deterioro de los derechos colectivos y con ellos el incumplimiento de los fines esenciales del Estado, así como la violación del principio de legalidad que obliga a los funcionarios a adoptar las decisiones establecidas de manera detallada en la Ley, en el marco de sus competencias.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal.

CAUSA

La CGR considera que las causas o razones por las cuales se presenta esta situación son:

- Deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte de la Entidad.
- Fallas en la planeación.
- Incumplimiento de los cronogramas establecidos.
- Falta de diligencia en el cumplimiento de los deberes como funcionarios, para el trámite de los procesos cuestionados.

- Debilidades de control y seguimiento por parte de los funcionarios responsables de los procesos, que no permiten advertir oportunamente el problema.

EFECTO:

La inactividad en los procesos sancionatorios y la falta de impulso de los mismos podría conducir al fenómeno de la prescripción de las acciones ambientales. Así mismo conllevaría a que el Estado pierda la oportunidad de imponer sanciones en los casos en que se demuestre el incumplimiento de las normas o el daño causado y por ende, de recaudar determinadas sumas de dinero por posibles multas que se pudieran imponer o las medidas compensatorias que se llegaren a establecer.

RESPUESTA ENTIDAD

Con relación a la presente observación es pertinente indicar lo siguiente:

1. El primer aspecto de la observación formulada consiste en que las demoras advertidas en el trámite de algunos procesos sancionatorios ambientales "va en contravía de los principios y postulados consagrados en las normas constitucionales y legales enunciadas en precedencia, como el debido proceso en las actuaciones administrativas, que en la Constitución del 1991 se le dio el rango de derecho fundamental y que la Corte Constitucional ha hecho un amplio despliegue jurisprudencial sobre el mismo" (página 36).

Sobre el particular la Observación de la Contraloría concluyo que hay una presunta violación del derecho al debido proceso de los investigados, por el presunto incumplimiento de los plazos señalados en la Ley 1333 de 2009 en los procesos sancionatorios ambientales.

Sea lo primero advertir que la Ley 1333 de 2009 no establece términos perentorios para el proceso sancionatorio ambiental, como bien lo reconoce el documento de la Contraloría delegada para el sector ambiental. En primer lugar, el término de caducidad de la acción sancionatoria ambiental es de veinte años (art. 10), precepto que fue declarado exequible mediante la sentencia C-401 de 2010 bajo las siguientes consideraciones:

Frente a la nueva realidad de afectación del ambiente y de reconocimiento del mismo como un verdadero derecho colectivo, el legislador ha ofrecido una respuesta que tiene los siguientes elementos: Se fija para la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental un término general de veinte años contado a partir del hecho o la omisión causante del deterioro; sin embargo, cuando se trata de hechos u omisiones sucesivas, el término se cuenta a partir del último día en el que se haya generado el hecho o la omisión y, mientras persistan las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño, la acción sancionatoria se puede ejercer en cualquier tiempo

La aplicación de la norma en el tiempo irá mostrando si la apreciación del legislador se acomoda a los requerimientos de la realidad o se queda corta, o si por el contrario, resulta excesiva y si, en cualquier caso, requiere nuevos ajustes. Un análisis en abstracto no permite concluir, el día de hoy, que el término de veinte añosresulte desproporcionado o irrazonable, al punto de conducir a una especie de abdicación del Estado a su responsabilidad en materia ambiental.

Debe tenerse en cuenta, además, que la misma Constitución defiere, de manera expresa, al legislador, la potestad para definir el contenido de las sanciones en materia ambiental, cuando le atribuye al Estado la responsabilidad de imponer las "sanciones legales" a los responsables del deterioro ambiental (Art. 80 C.P.) y que esas sanciones administrativas no son el único instrumento a través del cual puede obtenerse la protección del ambiente. De hecho, es posible señalar que la consecuencia más gravosa para quien cause

daños al ambiente no es, necesariamente, la sanción, sino que de ordinario lo es la obligación, también prevista de manera expresa en el artículo 80 de la Constitución, de reparar el daño y los perjuicios, lo cual se tramita por vías distintas, que no están sujetas al término previsto en la norma demandada.

La Corte Constitucional avaló entonces el término de caducidad establecido por la legislación vigente, entre otras consideraciones debido a las particulares complejidades que tiene este tipo de procesos sancionatorios, pues como más adelante se afirma en la misma sentencia:

De este modo, encuentra la Corte que, al fijar un plazo de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, el legislador ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente; que de ello no se sigue una consecuencia contraria al deber del Estado de proteger el ambiente, no sólo por la razón anotada, sino porque, además, la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, finalmente, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y con la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental.

De una revisión de las disposiciones legales que regulan el procedimiento se encuentra que sólo establecen términos para la actuación de la Autoridad Nacional: (i) el artículo 17 al regular la duración de la indagación preliminar (seis meses); (ii) el artículo 26 el cual establece el término de (30) días para practicar pruebas, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días. Finalmente, el artículo 27 del mismo cuerpo normativo indica que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a queahaya lugar.

Como puede observarse estas son las únicas disposiciones que establecen plazos para la actuación de la Autoridad Nacional en el marco de un proceso sancionatorio ambiental, y en todo caso ninguno de estos plazos resulta perentorio, en el sentido de que su incumplimiento impida a la Autoridad Nacional continuar con el trámite del procedimiento.

Ahora bien, al margen de la regulación legal previamente citada las observaciones de la Contraloría delegada para el sector ambiental tienen como fundamento una supuesta afectación del derecho al debido proceso de los investigados por la supuesta excesiva duración de los procesos sancionatorios ambientales a los cuales se hace referencia.

Sobre el particular cabe señalar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta y "(…) si el Estado no ejercita el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación disciplinaria en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, desidia o negligencia no puede el empleado público sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan, sino la misma Administración por incuria, incapacidad o ineficiencia.

Así mismo ha puntualizado que, como parte del debido proceso, la obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas se aplica a toda clase de actuaciones, y que, por consiguiente "la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravenciones, disciplinarios, policivos, etc."

Ahora bien, lo anterior no significa que el derecho a ser juzgado sin dilaciones injustificadas no se aplique en materia administrativa sancionatoria, sólo que en este ámbito tiene un contenido y alcance diferente a cuando se trata de materia penal. Así también lo reconoce la jurisprudencia constitucional, pues en materia sancionatoria ambiental este derecho debe ser ponderado con los intereses constitucionales en juego, particularmente la protección al medio ambiente, por lo tanto no se puede afirmar que por el mero hecho de que ha pasado un lapso de tiempo sin que se realicen actuaciones por parte de la Autoridad Nacional este

derecho resulte afectado o lesionado, máxime cuando no hay una norma de carácter legal que establezca un término perentorio.

Por otra parte, según la observación de la contraloría la ANLA estaría vulnerando los principios que rigen la función administrativa y especificamente hace alusión al artículo 34 numeral 2 del Código Disciplinario Único y al artículo 48 del mismo estatuto legal.

El numeral 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 establece que son deberes de todo servidor público "cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función".

Esta disposición fue objeto de examen en la sentencia C-030 de 2012 y sobre su alcance sostuvo la Corte Constitucional:

(ii) De conformidad con las reglas jurisprudenciales expuestas, la Sala concluye que en el caso de las expresiones acusadas por el actor contenidas en los numerales 2 y 6 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, no es cierto que estas expresiones constituyan tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados respecto de los cuales el operador disciplinario no pueda llevar a cabo una remisión normativa o realizar una interpretación sistemática, o que no se puedan determinar al carecer de parámetros de valoración objetiva, y en consecuencia encuentra que no debe prosperar el cargo por vulneración de los principios de tipicidad y legalidad del derecho sancionatorio.

A la anterior conclusión arriba la Corte, teniendo en cuenta, en primer lugar, que como quedó expuesto ampliamente, la jurisprudencia de la Corte ha aceptado la validez constitucional de la utilización de tipos en blanco o abiertos, o de conceptos jurídicos indeterminados en el derecho disciplinario, sin que con ello se viole el principio de tipicidad y de legalidad, siempre y cuando se pueda llevar a cabo una remisión normativa que los complemente o realizar una interpretación sistemática con otros preceptos normativos, o puedan ser conceptos determinables. En efecto, las expresiones acusadas en esta oportunidad, contenidas en los numerales 2 y 6 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, prevén obligaciones y prohibiciones generales que al momento de ser aplicadas deben ser valoradas e interpretadas por el operador disciplinario de manera sistemática con otras normas que prevean los deberes, obligaciones y funciones de los servidores públicos, en la Constitución, en la ley o en el reglamento. En este sentido, es claro para la Sala que las disposiciones demandadas se deben valorar, interpretar y complementar, sistemática y armónicamente tanto con los postulados constitucionales contenidos en los artículos 1°, 2°, 6°, 122, 123, 124, 125, 150-2 y 209 Superiores, con el resto de disposiciones disciplinarias contenidas en la Ley 734 de 2002, y con otras disposiciones legales y reglamentarias que en concreto regulen los deberes y funciones de los servidores públicos.

Así, es de reiterar que el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y los términos "diligencia, eficiencia e imparcialidad" no hacen otra cosa que reiterar lo previsto en el artículo 209 Superior sobre el cumplimiento de la función administrativa. Estas expresiones deben ser valoradas e interpretadas de conformidad con la técnica de remisión normativa o de interpretación sistemática con las normas que contengan la regla concreta en la Carta Política, en la ley o en el reglamento, que el servidor público está obligado a cumplir en el ejercicio de sus funciones o tareas.

Por su parte en la sentencia C-826 de 2013 la Corte Constitucional, en lo que atañe al principio de eficiencia, sostuvo que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos - beneficios.

Más adelante en la misma sentencia afirmó que este principio se orienta hacia ***"la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones".***

De la jurisprudencia constitucional previamente trascrita se observa que la eficiencia administrativa no es un concepto indeterminado y que debe ser interpretado de forma sistemática con la regulación legal, en este caso hay que hacer referencia a la Ley 1333 de 2009 la cual como se ha señalado salvo contadas excepciones no establece un plazo específico para la actuación de la Autoridad Nacional en los procesos sancionatorios ambientales, de forma tal que la actuación de la ANLA no puede ser calificada de ineficiente de conformidad con los mandatos legales vigentes en la materia.

Adicionalmente, al interpretar el principio de eficiencia contenido en el artículo 209 constitucional la jurisprudencia específicamente ha hecho alusión a la relación de los recursos disponibles con resultados alcanzados, por lo tanto para que pudiera ser calificada como ineficiente la actuación de la ANLA habría que valorar cuáles son los recursos de los cuales efectivamente dispone la Autoridad Nacional (en término de personal, recursos logísticos, recursos financieros, etc.) para adelantar procesos administrativos sancionatorios, y cuáles son los resultados obtenidos con tales recursos, valoración que no se observa en las observaciones formuladas.

Por el contrario, debido a la precariedad de recursos de los cuáles dispone la Autoridad Nacional y al número de procesos sancionatorios que adelanta sólo puede ser calificada su actuación como eficiente.

En este sentido, es preciso hacer las siguientes apreciaciones que corroboran lo expuesto.
1.1. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA - fue creada por el Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, fecha a partir de la cual se adelantó el proceso de transferencia y toma de inventarios de la anterior Dirección de Licencias Ambientales del otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el fin de asumir por desconcentración, todas las funciones de Autoridad Nacional que anteriormente ejercía el Ministerio del ramo, por lo que la aparente inactividad del año 2012 en este trámite procesal se relaciona sin más con la implementación de la nueva Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, considerando que conforme al artículo 3 del Decreto Ley 3573 de 2011, la ANLA asumió la función de otorgamiento de licencias ambientales de competencia del mencionado ministerio correspondiente a los megaproyectos de Hidrocarburos, Minería, Infraestructura, Energía, Agroquímicos y Proyectos Especiales y, por ende, el ejercicio de la competencia sancionatoria ambiental frente a este tipo de proyectos, proyectos de alto impacto a nivel nacional.

1.2. En ejercicio de esta competencia sancionadora ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA ha optimizado los recursos humanos y financieros de los que dispone, para el impulso procesal de un número de 2290 procesos sancionatorios ambientales (según reporte SILA de la entidad).

En el impulso procesal y decisión de los trámites sancionatorios es necesario tener en cuenta que son proyectos de alto impacto, correspondientes a Hidrocarburos, Minería, Infraestructura, Energía, Agroquímicos y Proyectos Especiales, como se dijo anteriormente, por ende, la complejidad técnica y jurídica que éstos entrañan y que la distancian razonablemente de la gestión a cargo de cualquier otra Autoridad Nacional

Adicionalmente, es preciso indicar que, en estricto respeto del debido proceso se cumplen todas las etapas y actividades procesales propias del procedimiento sancionatorio (indagación preliminar, inicio de sancionatorio, formulación de cargos, presentación de descargos, pruebas, decisión final, notificaciones, recursos, etc.), los cuales deben ser respetados por la Autoridad en ejercicio de su facultad.

1.3. Es necesario tener en cuenta que, entre 2013 y 2018, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales realizó las siguientes actuaciones sancionatorias de alto impacto relacionadas con: la investigación por Daño Ambiental del proyecto del Puerto Carbonífero ensenada de Alcatraz (LAM0150) adelantado en contra de Drummond LTD., Drummond Coal Minning LLC. y AMERICAN PORT, el proyecto Ecoturístico Los Ciruelos PNN Tayrona (LAM4267), el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo (7 procesos), el Proyecto Hidroeléctrico Ituango (9 procesos), el proyecto vial Ruta del Sol - Sectores I, II y III (37 procesos sancionatorios), proyectos de Hidrocarburos de los Campos Cohembí y Quillacinga de Putumayo (2 procesos), proyecto del Relleno Sanitario el Carrasco (6 procesos), Tránsito Transfronterizo de Desechos Peligrosos– Convenio de Basilea (2 procesos), certificados de Emisiones por Prueba Dinámica y Gestión de Devolución Posconsumo de Llantas, pilas, baterías, computadores y periféricos (60 procesos), Plan de Restauración Cantera el Pilar – Piedras y Derivados S.A. (2 procesos), importación de especímenes No Cites – Centro Comercial Atlantis (1 proceso), o el proceso sancionatorio por Reasentamiento de Minería del Cesar (LAM2622 (S) A. 457 de 2012), por destacar sólo algunos.

En este último proceso, fue perentorio dedicar un equipo interdisciplinario durante tres (3) meses (de septiembre a diciembre de 2017) sólo con el fin de emitir la decisión de fondo, teniendo en cuenta no sólo la complejidad del mismo sino la extensión física de los expedientes.

Aspectos éstos que son propios de la dinámica de esta Autoridad Nacional con competencia funcional de orden nacional, que las distingue de otras autoridades ambientales y que desvirtúan cualquier asomo de negligencia, lo cual de manera muy respetuosa se estima necesario sean considerados por la Contraloría General de la República, ya que han incidido de manera definitiva en el impulso procesal de los trámites sancionatorios ambientales.

Sin embargo, merece la pena destacarse que la gestión referida no ha impedido a esta autoridad obrar con la diligencia razonable, lo cual se refleja en la expedición de 248 actos de impulso procesal sancionatorio en 2012; 258 actos en 2013; 459 actosen 2014; 250 actos en 2015; 347 actos en 2016; 405 actos administrativos sancionatorios en 2017 y 173 en lo que va corrido del año 2018, para un total de 2140 actos administrativos expedidos por la ANLA.

2. Adicionalmente, la Observación formulada por la Contraloría carece de cualquier análisis en relación con los recursos empleados por la ANLA para atender los procesos administrativos sancionatorios y los resultados obtenidos por la entidad, por lo tanto, carece de fundamentos analíticos y estadísticos para calificar la actuación de la entidad como ineficiente.

Por otra parte, el artículo 48 del Código Disciplinario Único prevé como falta disciplinaria gravísima: "Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral". Como puede verse este precepto legal establece que la mora sistemática implica el incumplimiento de los términos legales o reglamentarios, lo cual no ha ocurrido en el presente caso pues como se ha repetido la Ley 1333 de 2009 no establece términos perentorios para el trámite de los procesos administrativos sancionatorios. El segundo requisito que el tipo disciplinario es el incumplimiento por parte del servidor público de los términos en el 20% de los negocios asignados, extremo que tampoco verifica la Contraloría pues la observación formulada carece de cualquier análisis cuantitativo para establecer si el supuesto incumplimiento que se reprocha a la ANLA equivale al 20 % en relación con la carga laboral de cada funcionario.

Finalmente, en la Observación se hace alusión al tipo penal de prevaricato por omisión, el cual aparece regulado en el artículo 414 del Código Penal (modificado por las leyes 890 de 2004 y 1474 de 2011), según se afirma en la Observación "la conducta acá analizada se traduce en la omisión o retardo en el cumplimiento de las funciones sancionatorias ambientales, que de acuerdo con lo establecido en los artículos 2, 4, 6, 121, 79 y 80 de la Constitución Política se constituyen en un imperativo, no solo de orden nacional, sino internacional, por aplicación del artículo 93 del mismo Ordenamiento."

El tipo penal en comento señala:

ARTICULO 414. PREVARICATO POR OMISIÓN. El servidor público que omita, retarde, rehusé o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses, multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por 0chenta (80) meses.

En efecto, los funcionarios encargados no se han abstenido de tramitar los procesos, pues como se ha explicado ampliamente no han desconocido los términos legales de las actuaciones que les corresponde adelantar, tampoco han omitido, diferido, detenido o dilatado el trámite de los mismos pues como se hizo referencia previamente debido a la escasez de recursos presupuestales y administrativos, han adelantado las investigaciones a su cargo con el máximo rendimiento de los recursos disponibles, en cumplimiento del principio de eficiencia administrativa, tampoco han denegado o rehusado los actos propios de sus funciones pues los procesos administrativos se encuentran en trámite; por lo que consideramos no es dable ni equitativo, observar algunos casos particulares, alejándose del universo de lo que se maneja en el grupo sancionatorio.

Parece entender la Contraloría que el presunto retraso (aunque se insiste que no hay plazos temporales perentorios en el trámite de los procesos sancionatorios ambientales) daría lugar a un reproche penal. Esta tesis se aparta de la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre el peculado por omisión.

Sobre el particular ha sostenido dicho tribunal:

De acuerdo con la norma transcrita, incurre en el delito de prevaricato por omisión todo servidor público que en desarrollo de las funciones que le hayan sido asignadas por la Constitución, la ley o el reglamento omita, retarde, rehúse o deniegue el cumplimiento de un acto que le corresponda. Es decir, que el delito se estructura por el no cumplimiento de un deber legal que es propio del funcionario, mediante una cualquiera de las conductas previstas en el tipo penal. Pero, además, de ese aspecto objetivo que se traduce en un comportamiento omisivo resulta indispensable que el infractor, esto es, que quien tenga el deber legal de ejecutar el acto, no obstante, lo consciente de su obligación legal, en forma voluntaria omita, retarda, rehúsa o deniega su cumplimiento".

Es decir, para que se configure el tipo penal no basta el elemento objetivo (es decir el incumplimiento de un deber legal) sino la voluntad consciente del infractor de no cumplirlo, lo que no sucede en el caso concreto pues como se ha expuesto, los funcionarios de la ANLA adelantan diligentemente las funciones a su cargo en la medida de los recursos disponibles y de la carga laboral asignada.

La ANLA en su respuesta hace un análisis de cada proceso sancionatorio objeto de la observación, en el cual relaciona en orden cronológico las actuaciones realizadas en cada uno de ellos.

ANALISIS DE RESPUESTA

La ANLA en su respuesta trata de justificar las demoras en el trámite de los procesos sancionatorios que fueron objeto de revisión, amparada en el argumento de que la caducidad de la acción sancionatoria ambiental es de veinte años, que la ley 1333 de 2009 no establece términos perentorios en el proceso sancionatorio ambiental y que dicha ley solo establece términos dentro de la actuación para tres etapas procesales, así:

1. *El artículo 17 al regular la duración de la indagación preliminar (seis meses).*

2. El artículo 26 el cual establece el término de (30) días para practicar pruebas, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días.
3. Finalmente, el artículo 27 indica que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del periodo probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

Olvida la Entidad, que si bien es cierto que la ley especial que regula el procedimiento administrativo sancionatorio, establece términos solamente para tres etapas del proceso, al existir algún vacío en ésta, por remisión normativa, deberá acudir a las normas generales para llenarlo, en este caso el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General de Proceso.

El hecho de que existan vacíos normativos no los autoriza para tener los procesos suspendidos en tiempo con el argumento que la caducidad es de 20 años y que con base en esa omisión se violen los derechos fundamentales de los investigados.

Es de gran importancia tener claridad sobre el concepto de caducidad de la acción y el de prescripción, instituciones sobre las cuales la Corte Constitucional, mediante sentencia C-401 de 2010, con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, los ha definido claramente, así:

"La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social "(...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico."

"La prescripción es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción..."

Por lo tanto la caducidad de la acción se refiere al tiempo durante el cual el estado tiene la facultad de iniciar el proceso sancionatorio, mientras que el término de prescripción hace referencia al término que tiene la administración para imponer una sanción luego de haber iniciado la investigación.

Bajo el planteamiento de la ANLA, que esta Entidad no comparte, los procesados tendrían que soportar la carga de permanecer vinculados indefinidamente, lo que no consulta el derecho fundamental del debido proceso y con lo cual no se estaría dando cumplimiento al principio de celeridad que debe regir las actuaciones administrativas al incurrir en dilaciones injustificadas, lo cual conllevaría a que por la mora en tomar una decisión de fondo, luego de la apertura de la investigación, la entidad se vea avocada a decretar la prescripciones en la mayoría de los procesos sancionatorios a que hemos hecho referencia, con lo que cesaría el derecho de imponer las sanciones correspondientes.

Situación que además va en contravía de los principios constitucionales y legales que protegen los recursos naturales y con lo cual no se estaría cumpliendo con la función preventiva, correctiva y compensatoria de las sanciones administrativas en materia ambiental, de conformidad con lo contemplado en el artículo 4 de la ley 1333 de 2009.

Ahora bien, vemos cómo los términos consagrados en la ley 1333 de 2009, son relativamente cortos, lo que denota la intención del legislador de que dichos procesos sean adelantados con celeridad en la actuación para que sean definidos oportunamente.

Incurrir en dilaciones injustificadas conlleva además a que no haya oportunidad en el recaudo de las pruebas, máxime si se tiene en cuenta que en situaciones que afectan el ambiente y por acciones de la propia naturaleza, es posible que al dejar que transcurran periodos extensos de tiempo, cuando se vaya a recaudar la misma, el hecho generador del daño ha desaparecido.

Sin dejar pasar por alto que la misma ley 1333 de 2009, en el artículo 3º establece que al proceso sancionatorio ambiental le son aplicables los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1º de la ley 99 de 1993, principios a los cuales debe dar aplicación la entidad en el trámite de sus procesos.

Finalmente es importante resaltar que la ANLA en algunos procesos como: Auto 2395, Auto 2072, Auto 2921, Resolución 221, Auto 2032, Auto 2034, Auto 1714, de los que se cuestionaba inactividad por varios años y en los cuales se echaba de menos la solicitud del informe técnico para la siguiente actuación procesal y la presentación del mismo, en su respuesta ANLA relaciona oficios de los años 2013, 2014 y 2015 con los que solicitó el apoyo técnico y oficios con los cuales fueron presentados los informes técnicos durante los años 2014 y 2015.

Sobre el particular se aclara que durante la revisión física de los expedientes, los mencionados oficios y los informes técnicos allí señalados, no reposaban en los mismos, lo que es indicativo de deficiencias en el manejo de la documentación de cada expediente.

Luego de las consideraciones anteriores, y teniendo en cuenta que la observación no fue desvirtuada por la Entidad, se mantiene como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y penal

HALLAZGO N°41 -D35. TRASLADO DEL INFORME TÉCNICO A LOS PROCESADOS. Presunta connotación disciplinaria

CRITERIO

Constitución Política de Colombia

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
(...)
Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso." (Negrillas fuera de texto)

"ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
(...)" (Negrillas fuera de texto).
Ley 1333 de 2009. "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"

"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1o de la Ley 99 de 1993."

Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional."

"ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen."

Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.
(...)
11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma." (Negrillas fuera de texto).
"ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."
Ley 1564 de 2012, "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".
Artículo 277. Facultades de las partes. Rendido el informe, se dará traslado a las partes por el término de tres (3) días, dentro del cual podrán solicitar su aclaración, complementación o ajuste a los asuntos solicitados."

Corte Constitucional T-166 de 5 de marzo de 2012.

"Para este Tribunal, el debido proceso, ya sea judicial, disciplinario o administrativo, es un derecho de raigambre fundamental[3], que implica que en todo caso, los actos del servidor público tienen como fundamento un actuar justo y adecuado. En la sentencia T-1263 de 2001[4], la Corte sostuvo lo siguiente:

"El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales"

Para lo que interesa a la presente causa, se ha entendido el derecho al debido proceso administrativo, como "(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley"[5]. Según lo dicho, el debido proceso administrativo se constituye en una expresión del principio de legalidad, que implica que toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, así como también las funciones que le corresponden y los trámites que deben cumplirse antes y después de proferirse una determinada decisión. De ahí que este derecho emerge no solamente para impugnar la decisión administrativa, sino que comprende toda la actuación administrativa que debe surtirse para expedirla y posteriormente la etapa que corresponde a la comunicación e impugnación.

Precisamente, la Corte, en Sentencia C-1189 de 2005[6], señaló que la posibilidad que tienen los ciudadanos para controvertir las decisiones que adopten las autoridades públicas es consubstancial al debido proceso, pues las garantías que tal derecho apareja deben ser avaladas durante el desarrollo de todo el procedimiento. Frente al particular, dijo:

"[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al

debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica"

Ahora bien, al conformarse el proceso administrativo por una serie de actos independientes pero ligados cuyo objetivo es la emisión de una decisión administrativa de carácter definitivo que regula situaciones jurídicas concretas, todos y cada uno de ellos, es decir, el que inicia la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los orientados a solucionar los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben asegurar no solamente al derecho fundamental del debido proceso sino también garantizar los principios constitucionales que gobiernan la función pública, tales como, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Superior), toda vez que a través de dicho procedimiento se pretende el cumplimiento de dicho cometido [7]"

CONDICIÓN

En desarrollo de la revisión documental hecha a los procesos sancionatorios objeto de análisis, la CGR encontró que ANLA no corre traslado a las partes de los informes técnicos que solicita dentro de las diferentes etapas procesales, según lo consagrado en el artículo 277 del Código General del Proceso. Específicamente en el proceso LAM2622 - Auto 457, donde se presentaron conceptos técnicos para: formulación de cargos, resolver recurso de período probatorio, evaluación de descargos, tasación de la multa y para resolver recurso sobre la resolución que impone sanción y en el proceso LAM 3831 – Resol 824, se solicitó concepto técnico para resolver el recurso de reposición contra la resolución que impuso la sanción, conceptos técnicos de los cuales no se dio traslado a las partes.

La omisión en dicho traslado genera afectación al principio constitucional del debido proceso en las actuaciones administrativas, toda vez que los investigados no han tenido la oportunidad de controvertir los asuntos que fueron objeto de los informes mencionados, principio constitucional que deberá estar presente en todas las actuaciones de la administración sin excepción alguna, así como los demás principios que rigen la función administrativa.

En virtud de ello y en concordancia con la ley 489 de 1998 y la ley 1437 de 2011, la entidad ha debido actuar bajo dicho principio, así como los de responsabilidad y eficacia, según los cuales las autoridades deben dar a conocer a los interesados sus actos mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordena la ley y deben buscar que los procedimientos logren su finalidad, saneando las irregularidades procedimentales que se presenten.

Respecto del principio del debido proceso, la Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente a través de sus fallos, es el caso de la sentencia T-166 de 5 de marzo de 2012, del cual se transcribieron los apartes pertinentes:

Si bien la ley 1333 de 2009 y lay 1437 de 2011 no contemplan el traslado del informe técnico que echa de menos esta auditoría, la Entidad en aras de garantizar el debido proceso que le asiste a los investigados, debe remitirse al Código General del Proceso que en el artículo 277 contempla la obligación de dar traslado de los informes a las partes.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

CAUSA

La CGR considera que las causas o razones por las cuales se presenta esta situación son:

- Deficiencias en la elaboración de los procedimientos internos que tiene establecido la entidad para el proceso sancionatorio ambiental.

- Falta de verificación por parte de la entidad, que los procedimientos que ha implementado para el trámite de los procesos sancionatorios se ajusten a las normas vigentes.

EFECTO

El no correr traslado de los informes técnicos a los investigados genera que la entidad se vea avocada a corregir sus actos, lo que conlleva a que muchas de sus actuaciones se tengan que devolver en el tiempo, con la consecuente dilación de los procesos y el riesgo de prescripción de los mismos.

RESPUESTA ENTIDAD

Afirma la observación de la Contraloría que en la "ANLA no corre traslado a las partes de los informes técnicos que solicita dentro de las diferentes etapas procesales, según lo consagrado en el artículo 277 del Código General del Proceso."

Sostiene que "[l]a omisión en dicho traslado genera afectación al principio constitucional del debido proceso en las actuaciones administrativas, toda vez que los investigados no han tenido la oportunidad de controvertir los asuntos que fueron objeto de los informes mencionados, principio constitucional que deberá estar presente en todas las actuaciones de la administración sin excepción alguna, así como los demás principios que rigen la función administrativa."

Afirma que "la entidad ha debido actuar bajo dicho principio, así como los de responsabilidad y eficacia, según los cuales las autoridades deben dar a conocer a los interesados sus actos mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordena la ley y deben buscar que los procedimientos logren su finalidad, saneando las irregularidades procedimentales que se presenten."

Reconoce que la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011 no contemplan el traslado del informe técnico "la Entidad en aras de garantizar el debido proceso que le asiste a los investigados, debe remitirse al Código General del Proceso que en el artículo 277 contempla la obligación de dar traslado de los informes a las partes."

Y concluye formulando una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria. Entonces la Contraloría fundamenta su observación en la pretendida aplicación analógica del artículo 277 del Código General del Proceso a los procesos sancionatorios ambientales que adelanta la ANLA.

Resulta entonces necesario remitirse en primer lugar a los artículos pertinentes del Código General del Proceso con el propósito de determinar si estas disposiciones son aplicables analógicamente al proceso sancionatorio ambiental regulado por la Ley 1333 de 2009. Sobre el particular si bien la observación hace referencia al artículo 277 del cuerpo normativo en cuestión, es preciso examinar también los artículos 275 y 276 que establecen la naturaleza de los informes:

ARTÍCULO 275. PROCEDENCIA. A petición de parte o de oficio el juez podrá solicitar informes a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal. Tales informes se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento por el representante, funcionario o persona responsable del mismo.
Las partes o sus apoderados, unilateralmente o de común acuerdo, pueden solicitar ante cualquier entidad pública o privada copias de documentos, informes o actuaciones administrativas o jurisdiccionales, no sujetas a reserva legal, expresando que tienen como objeto servir de prueba en un proceso judicial en curso, o por iniciarse.

ARTÍCULO 276. OBLIGACIÓN DE QUIEN RINDE EL INFORME. El juez solicitará los informes indicando en forma precisa su objeto y el plazo para rendirlos. La demora, renuencia o inexactitud injustificada para rendir el informe será sancionada con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar.
Si la persona requerida considera que alguna parte de la información solicitada se encuentra bajo reserva legal, deberá indicarlo expresamente en su informe y justificar tal afirmación.

Si el informe hubiere omitido algún punto o el juez considera que debe ampliarse, o que no tiene reserva, ordenará rendirlo, complementarlo o aclarar lo correspondiente en un plazo que no superará la mitad tlel inicial.

ARTÍCULO 277. FACULTADES DE LAS PARTES. Rendido el informe, se dará traslado a las partes por el término de tres (3) días, dentro del cual podrán solicitar su aclaración, complementación o ajuste a los asuntos solicitados.

El capítulo en el cual aparecen agrupados estos artículos se titula "Prueba por informe" el cual a su vez hace parte del Título único de la Sección tercera que a su vez se titula "Pruebas", por lo tanto resulta claro, si se acude a la interpretación a rúbrica, que los informes a los cuáles se refiere el artículo 275 del Código son un medio probatorio, por lo tanto la previsión del artículo 277 resulta en la medida que prevé el traslado de una prueba a las partes del proceso, precisamente en aras de proteger el derecho el derecho de defensa y contradicción, garantías integrantes del debido proceso.

Ahora bien, la observación de la Contraloría parte de un supuesto errado cual es de considerar que los conceptos técnicos elaborados por la ANLA en el marco de los procesos sancionatorios ambientales son informes y que por lo tanto deben ser trasladados al investigado. En efecto, la Contraloría denomina los conceptos técnicos "informes técnicos" y a partir de esa confusión terminológica los asimila a los informes regulados en los artículos 275 del Código General del Proceso, cuando se trata de dos figuras de naturaleza completamente diversa.

Los conceptos técnicos no son informes de carácter judicial para ser aportados como prueba, son el análisis técnico realizado por funcionarios de la ANLA como Autoridad Nacional, que sirven de soporte para la adopción de decisiones en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios que tienen régimen especial. Contra ellos no cabe recurso alguno establecido en la ley. Por lo tanto, dicho análisis de la autoridad no nace a la vida jurídica hasta que su contenido es acogido mediante acto administrativo, el cual sí es notificado a las partes para que puedan interponer el respectivo recurso de reposición, garantizando de esta manera el debido proceso y el derecho de defensa.

Por lo expuesto no resulta aplicable de forma analógica el artículo 277 del Código General del Proceso. Lo contrario pugnaría con las normas de procedimiento sancionatorio ambiental, que son de orden público, taxativas y claras en relación con el procedimiento especial establecido, las cuales no ordenan el traslado de los conceptos técnicos, ni otorgan recursos contra los mismos.

Por otra parte, la observación de la Contraloría hace alusión a una supuesta vulneración al principio de publicidad en materia de actuación administrativa. Sobre este extremo cabe recordar que el principio de publicidad aparece definido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 con el siguiente tenor:

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

Cabe considerar entonces si los conceptos técnicos son un acto administrativo (pues resulta evidente que no se trata de un contrato ni de una resolución) que debe ser notificado a los interesados. Sobre el particular podemos recordar que se ha entendido por acto administrativo la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria

En particular la Sección Primera del Consejo de Estado ha definido el acto administrativo como toda manifestación de la voluntad, juicio o conocimiento de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En este sentido, para que un acto jurídico constituya acto administrativo deben conjugarse los siguientes elementos: i) declaración de voluntad unilateral12, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante.

Los conceptos técnicos no reúnen las características antes mencionadas pues no son una declaración unilateral de la voluntad de la administración destinada a producir efectos jurídicos. Como antes se explicó el concepto técnico es un análisis que sirve de base técnica para adoptar decisiones administrativas en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental, por lo tanto, estas decisiones –actos administrativos que los acogen o no, - son las que deben ser notificadas a los interesados.

Sobre el particular el Consejo de Estado ha calificado los conceptos técnicos como actos de trámite que no son susceptibles de recurso dado que no adoptan decisiones administrativas definitivas:

La nominación de los actos administrativos no es suficiente para establecer si una decisión de la administración comporta un trámite más que conduzca a la expedición de una decisión final, es la naturaleza y la capacidad de producir efectos jurídicos, la que permite establecer si el particular, después de publicitado, se enfrenta a una decisión definitiva, preparatoria, de trámite o de ejecución. En el caso concreto, se tiene que el concepto técnico de 29 de enero de 1999 valoró la documentación aportada y concluyó que resultaba procedente la reducción del área, en cuanto función atribuida a la Subdirección de Ingeniería. (...)

En consecuencia, el concepto sin número de 29 de enero de 1997 no constituyó un acto definitivo susceptible de ser demandado en sede contenciosa, en cuanto, conforme a sus características y la conducta de la administración, se trató de un acto de trámite expedido en apoyó de la decisión que debía tomarse y se adoptó posteriormente. Desde esta perspectiva, el mismo no requería de su publicidad, ni de la notificación en los términos previstos en los 44 y siguientes del C.C.A. Sin perder de vista que las decisiones de la administración que afecten intereses particulares deben notificarse personalmente y luego agotarse las citaciones previstas en la norma en mención, por lo que la notificación por estado no generó efectos vinculantes al titular minero.

Ahora bien, los actos administrativos expedidos en el marco del proceso sancionatorio ambiental incorporan las consideraciones relevantes establecidas en los conceptos técnicos que le sirven de sustento. Por lo tanto, los interesados tienen conocimiento de los mismos cuando son notificados del correspondiente acto administrativo, desde esa perspectiva los interesados si tiene comprensión del contenido de los conceptos técnicos y pueden oponerse a las apreciaciones contenidas en los mismos, una vez hayan sido incorporadas a un acto administrativo expedido por la ANLA.

Entonces, no resultan acertadas las tesis expuestas por la Contraloría en su observación pues los conceptos técnicos no son una prueba a la que deba dársele traslado a los interesados para garantizar el derecho de defensa y contradicción, como tampoco un acto administrativo que deba ser notificado en virtud del principio de publicidad y en todo caso lo interesados tiene oportunidad de conocer el contenido de los mismos y controvertirlos una vez hayan sido incorporados a un acto administrativo expedido por la Autoridad Nacional.

En este sentido, finalmente, podemos concluir que no se infringe norma alguna por parte de la ANLA, por el contrario, se aplica en debida forma la normativa legal vigente y no se puede endilgar falta disciplinaria por la entidad. Por lo tanto, respetuosamente, se solicita no sea tenida esta observación como hallazgo y se retire del informe final de auditoria.

ANALISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la entidad se base fundamentalmente en el argumento de que la CGR confunde el concepto técnico con el informe y que concepto que se emite no constituye una prueba técnica para ser aportada al proceso, que dicho concepto es un análisis que sirve de soporte para la adopción de decisiones en el marco de los procesos sancionatorios, análisis que según la ANLA no nace a la vida jurídica hasta tanto su contenido es acogido mediante acto administrativo, el cual es notificado a las partes para que puedan interponer el correspondiente recurso y controvertir la decisión adoptada en el proceso.

La CGR no comparte dicha posición, toda vez que considera que el concepto técnico que solicita la Oficina Jurídica a la Dependencia encargada al interior de la entidad de emitirlo, independientemente del nombre que se le dé (informe o concepto) constituye una prueba que sirve de insumo para las diferentes decisiones que toma dentro del proceso, como lo es la formulación de cargos, la imposición de una sanción o la confirmación de una decisión.

Por tal motivo y con el fin de garantizarle el debido proceso y el derecho de contradicción que le asiste a los investigados, se debe dar el traslado de los tres días de que trata el artículo 277 del Código General del Proceso, a los conceptos técnicos que emite la entidad a partir de la apertura del proceso sancionatorio.

De conformidad con el anterior análisis, la CGR mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que según criterio de la CGR, la observación no fue desvirtuada por la ANLA.

HALLAZGO N°42. CONTENIDO DEL INFORME TÉCNICO.

CRITERIO

Constitución Política de Colombia

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
(...)
Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."
Ley 1333 de 2009. "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"

"ARTÍCULO 22. VERIFICACIÓN DE LOS HECHOS. La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios."

1. Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. (negrillas fuera de texto).
(...)
"ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."
Ley 1564 de 2012, "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".
"Artículo 275. Procedencia. A petición de parte o de oficio el juez podrá solicitar informes a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal. Tales informes se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento por el representante, funcionario o persona responsable del mismo.

"Artículo 226. Procedencia. La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

(...)

No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 179 para la prueba de la ley y de la costumbre extranjera. Sin embargo, las

partes podrán asesorarse de abogados, cuyos conceptos serán tenidos en cuenta por el juez como alegaciones de ellas.

(...)".

Procedimiento Sancionatorio Ambiental Código AS-PR-1 Versión 4 de la Resolución 959 de 2012, que hace parte del Sistema de Gestión de Calidad bajo la NTCGP1000 y el MESI1000 en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, adoptado mediante Resolución 0959 de 2012.

CONDICIÓN

Durante la revisión hecha a los procesos, la CGR encontró que los conceptos técnicos que solicita la Oficina Asesora Jurídica, contemplados en el procedimiento interno para los procesos sancionatorios ambientales, son rendidos por funcionarios técnicos de la ANLA y dichos conceptos no se limitan a resolver cuestiones netamente técnicas, sino que además hacen referencia a temas jurídicos, cuando le recomiendan a la OAJ: imponer una medida preventiva, abrir una investigación, formular cargos, declarar responsable a un investigado, imponer una sanción o resolver un recurso.

La finalidad del concepto técnico está limitada y debe versar solamente sobre aspectos técnicos, le compete únicamente al director del proceso valorar la totalidad de las pruebas y resolver la controversia que es objeto de determinado proceso, es a éste a quien le corresponde, luego de realizar la valoración del concepto, emitir un juicio de legalidad y llegar a la conclusión que lo conduzca a determinar qué medida aplicar.

Asimismo, no es de la naturaleza del informe técnico recomendarle al operador jurídico cómo debe aplicar la ley o qué decisión debe tomar, se acude a éste con el fin de esclarecer los hechos objeto del proceso.

En este caso, también debe primar el principio constitucional del debido proceso, que debe estar presente en todas las actuaciones de la administración, así como los demás principios que rigen la función administrativa.

De acuerdo con la ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas que estime necesarias para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción, pero éstas se deben realizar en concordancia con las normas que regulan la materia y bajo los principios que rigen la función administrativa, tal como lo consagra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en el artículo 3 desarrolla el principio del debido proceso, según el cual, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento.

Acorde con el artículo 306 del citado Código, la entidad debe de acudir a otras normas en los aspectos que no contemple la ley especial o General, que para el caso en particular debe remitirse al artículo 226 del Código General del Proceso, según el cual, la prueba

pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y no serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho.

Por lo tanto, si se requiere de un informe técnico dentro del proceso, éste debe ser solicitado, como su nombre lo indica, para esclarecer hechos en los cuales se necesite de un conocimiento y a fin de que se dé una opinión meramente técnica, mas no para que le recomiende a la OAJ las actuaciones a seguir.

Hallazgo administrativo.

CAUSA

La CGR considera que las causas o razones por las cuales se presenta esta situación son:

- Deficiencias en la construcción del procedimiento interno que elaboró la entidad para el proceso sancionatorio ambiental.

- Deficiencias en los mecanismos de revisión y verificación de los procedimientos internos que tiene establecido la entidad para el proceso sancionatorio ambiental.

- Falta de verificación por parte de la entidad, que los procedimientos que se han implementado al interior de la entidad, se ajusten al ordenamiento legal vigente.

EFECTO

Solicitar un informe técnico para que se le recomiende a la Oficina Asesora Jurídica, conlleva a que la entidad se vea avocada a corregir sus actos, con la consecuencia de que muchas de sus actuaciones tendrían que ser corregidas, con el agravante que los procesos se prolongarían en el tiempo, con la consecuente vulneración del principio del debido proceso que le asiste a los investigados.

RESPUESTA ENTIDAD

En respuesta a esta observación, se hace preciso señalar que, dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, se establece una verificación de los hechos, el cual deberá tener un concepto técnico que viabilice la etapa a generar. Esta obligación legal contenida en la ley 1333 de 2009 es consecuente con el carácter técnico y no jurídico de más del 50% del contenido de los actos administrativos que se expiden, máxime si se trata del tema sancionatorio, en el que debe existir claridad técnica de los hechos acaecidos, a fin de poder determinar con certeza la responsabilidad del presunto infractor.

El art. 22 de la ley 1333 de 2009 determina; "...La Autoridad Nacional competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios".

Es un error considerar que la decisión en el trámite sancionatorio ambiental es eminentemente jurídica, menospreciando entonces la necesidad de hacer la consulta técnica.

Los incumplimientos a requerimientos, obligaciones contenidas en actos administrativos o conductas que infringen normas o producen daño, pueden generar o no afectaciones o daños al ambiente, las cuales deben ser dilucidadas por expertos técnicos en el tema.

En consecuencia, es preciso que sea necesario mediante concepto técnico evidenciar la normatividad sobre la cual se está evaluando, y posteriormente verificar el cumplimiento técnico de la misma (Concepto Técnico de Seguimiento), conclusión de ello se puede generar o no un proceso sancionatorio.

En el caso de evidenciar una infracción, es preciso que mediante concepto técnico de carácter sancionatorio se genere el insumo para soportar la etapa inicial del proceso descrito en la Ley 1333 de 2009.

En relación con que aspectos generales deberá tener el Concepto técnico mencionado, este deberá establecer como mínimo: la normativa o acto administrativo infringido, el modo, el tiempo y el lugar, así como también, señalar el presunto infractor. Estos elementos concluyen con la recomendación de iniciar o no un proceso sancionatorio, claro está desde el presupuesto técnico.

Entonces, una vez remitido el mencionado concepto técnico con la recomendación de iniciar proceso, el grupo jurídico de la OAJ deberá como primera medida verificar la existencia de la infracción, la concordancia del tiempo, modo y lugar, al mismo tiempo deberá verificar la existencia de la persona natural o jurídica que presuntamente se le señala como infractor, generando así un análisis jurídico y la presencia del nexo causal.

Posteriormente, cuando el presunto infractor formula descargos con contenido técnico, o de inexistencia del hecho, se requiere sine quanon, que la parte técnica de la entidad conceptúe sobre tales argumentos, determinando si los hechos existieron realmente, si se mantiene el incumplimiento o por el contrario se adecuó al requerimiento, o si dentro del expediente permisivo se acreditó alguna circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor que den origen a una cesación del procedimiento.

Por último, al momento de decidir de fondo, se hace indispensable el análisis técnico acerca del daño ambiental producido por la conducta del presunto infractor, el tiempo de persistencia del mismo, si es reparable o no, si lo es de qué forma, si no es reparable cual podría ser la compensación desde el punto de vista técnico, si dentro de la actuación realizada en el expediente permisivo existen conductas de las que podamos demostrar dolo, como por ejemplo que ha hecho caso omiso a varios requerimientos etc., temas todos estos que no son de competencia del abogado, por falta de conocimiento del expediente permisivo, ya que no está a cargo de los mismos, los cuales están tramitándose en otras subdirecciones.

Por esto, es necesario el soporte técnico que dé claridad al actuar de la administración mediante el acto administrativo, ello con la respectiva recomendación desde su experticia, si es o no procedente adelantar la etapa procesal, aplicando así los principios de transparencia, eficacia, economía, celeridad entre otros principios de la función administrativa, respecto a lo anterior se destaca que esta Autoridad incorporó el 11 de mayo de 2018 al Sistema Integrado de Gestión de Calidad, los nuevos formatos de conceptos técnicos para actuaciones sancionatorias.

Finalmente, como se puede observar, no es alguna falla en el actuar, por el contrario, es un apoyo interdisciplinario en la generación del acto administrativo de la etapa correspondiente dentro del proceso sancionatorio, pedir el respectivo informe técnico.

En tal virtud, solicitamos eliminar esta observación del informe final de auditoria.

ANALISIS DE RESPUESTA

La Contraloría no considera que la decisión en el trámite del proceso sancionatorio ambiental sea eminentemente jurídica y tampoco menosprecia la necesidad de hacer la consulta técnica, como lo manifiesta la ANLA en su respuesta. Por el contrario, lo reconoce y es legalmente válido acudir a la experticia del técnico para que sirva de apoyo a la labor del operador jurídico, para que éste logre esclarecer hechos concretos que requieren conocimientos específicos que no están dentro de la órbita de su saber, resultando totalmente válido que el técnico realice una verificación de la normatividad que rige el caso objeto de investigación y que realice el cotejo respectivo con los hechos.

El técnico al verificar la situación y compararla con la norma aplicable al caso, llega a una conclusión sobre el objeto de investigación para emitir así un concepto que presenta a la Oficina Jurídica, con base en el cual dicha oficina a través del abogado sustanciador toma una decisión de manera autónoma, sin que sea necesario que el experto le sugiera o le recomiende la decisión que deba tomar, sin olvidar que el concepto técnico es un insumo que soporta la decisión del operador jurídico .

De acuerdo con el análisis hecho en precedencia, la CGR mantiene el hallazgo administrativo, en razón a que considera que la observación no fue desvirtuada por la ANLA.

HALLAZGO N°43 – D36. REPORTE DE INICIACIÓN DE PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.- **Presunta connotación Disciplinaria**.

CRITERIO

Constitución Política de Colombia

ARTICULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. (negrillas fuera de texto).
ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.
Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

1. Ley 1333 de 2009. "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"

"Articulo 56. Funciones de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios.

(...)

Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales."

Ley 734 de 2002, "por la cual se expide el Código Disciplinario Único." Artículo 34 Numeral 1.

"Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:
1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente."
Procedimiento Sancionatorio Ambiental Código AS-PR-1 Versión 4 de la Resolución 959 de 2012, que hace parte del Sistema de Gestión de Calidad bajo la NTCGP1000 y el MESI1000 en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, adoptado mediante Resolución 0959 de 2012.

CONDICIÓN

En la revisión documental hecha a los procesos, la CGR encontró que la apertura de los procesos sancionatorios No. 1714 (LAM-0027) y 2395, 2032, 2072 y 060 (LAM-2622), a 31 de diciembre de 2017, no han sido comunicadas a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo mandado en el artículo 56 de la ley 1333 de 2009. Al verificar el Procedimiento interno adoptado por la Autoridad, se advierte que este trámite no está contemplado dentro del mismo.

Para la CGR, la omisión de este deber, va en contravía de las normas constitucionales y legales enunciadas en precedencia. Según el ordenamiento constitucional, los servidores públicos son responsables por las omisiones en el ejercicio de sus funciones y están al servicio del Estado y de la comunidad y deberán ejercer sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución, la ley y el reglamento.

Acorde con lo consagrado en el artículo 34 de la ley 734 de 2002, es deber de todo servidor público, cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en las leyes, por lo tanto al no dar aplicación a lo ordenado en el artículo 56 de la ley 1333 de 2009, se está incurriendo en violación a los deberes del servidor público.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

CAUSA

La CGR considera que las causas o razones por las cuales se presenta esta situación son:
- Deficiencias en la construcción del procedimiento interno que elaboró la entidad para el proceso sancionatorio ambiental.
- Falta de verificación por parte de la entidad, que los procedimientos legales se cumplan por parte de los funcionarios que tienen a cargo los procesos sancionatorios.

EFECTO

Al no dar estricto cumplimiento a esta orden legal, se está impidiendo que la Procuraduría General de la Nación, tenga conocimiento de los procesos sancionatorios ambientales que se inicien por infracciones a la ley ambiental o por la comisión de un daño ambiental que pueda afectar a la comunidad y que dicha entidad eje de intervenir en los mismos, en representación de la sociedad.

RESPUESTA ENTIDAD

No es admisible la afirmación de esa Contraloría, pues la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ha cumplido con su deber legal de informar regularmente a la Procuraduría General de la Nación, el inicio de la apertura de los procesos sancionatorios a cargo de esta Autoridad, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

Respecto del envío de los oficios a la Procuraduría, tenemos lo siguiente:

El proceso sancionatorio LAM0027 (S) asociado al Auto de Apertura 1714 de 8 de junio de 2012, se advierte la siguiente actuación, con lo cual se verifica la comunicación del inicio del procedimiento sancionatorio a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009:

Con Oficio 2018053531-2-000, se comunicó a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el Auto 1714 del 08 de junio de 2012, de apertura de investigación.

El proceso sancionatorio LAM2622 (S) asociado al Auto de Apertura 2395 de 2011, se advierte la siguiente actuación, con lo cual se verifica la comunicación del inicio del procedimiento sancionatorio a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009:

Con Oficio 2018036866-2-000, se comunicó a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el Auto 2395 del 29/07/2011, de apertura de investigación.

El proceso sancionatorio LAM2622 (S) asociado al Auto de Apertura 2032 de 2012, se advierte la siguiente actuación, con lo cual se verifica la comunicación del inicio del procedimiento sancionatorio a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009:

Con Oficio 2018058799-2-000, se comunicó a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el Auto 2032 del 29 de junio de 2012, de apertura de investigación.

El proceso sancionatorio LAM2622 (S) asociado al Auto de Apertura 2072 de 2012, se advierte la siguiente actuación, con lo cual se verifica la comunicación del inicio del procedimiento sancionatorio a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009:

Con Oficio 2018058799-2-000, se comunicó a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el Auto 2032 del 29 de junio de 2012, de apertura de investigación.

El proceso sancionatorio LAM2622 (S) asociado al Auto de Apertura 060 de 2016, se advierte la siguiente actuación, con lo cual se verifica la comunicación del inicio del procedimiento sancionatorio a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009:

Con Oficio 2018058801-2-000, se comunicó a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el Auto 0060 del 10 de enero de 2016, de apertura de investigación.

Por lo anterior, reiteramos que la observación no procede.

ANALISIS DE RESPUESTA

La autoridad de Licencias Ambientales soporta la respuesta a la observación, aduciendo que los procesos sobre los cuales se cuestiona no haber informado oportunamente a la Procuraduría General de la Nación la apertura del proceso ambiental, con el hecho de haber realizado ese reporte en el mes de mayo de 2018.

El hecho de que la entidad haya dado cumplimiento con esta obligación legal solo hasta el año 2018, no quiere decir que no haya incumplido con su deber, si se tiene en cuenta que las investigaciones en dichos procesos fueron iniciados en los años 2011, 2012 y 2016, lo que equivale a decir que la Entidad, en algunos casos, la demora en el reporte al Ente de Control fue de hasta 8 años, lo que no se compadece con los principios que deben regir el procedimiento sancionatorio ambiental.

Con dicha omisión se priva al Ministerio Público que tenga conocimiento del adelantamiento de los procesos sancionatorios ambientales que adelanta la Autoridad Ambiental, con la consecuente imposibilidad de intervenir dentro de los mismos.

De acuerdo con el análisis anterior, la CGR mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que considera que observación no fue desvirtuada por la ANLA.

HALLAZGO N°44. INFORMACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.

CRITERIOS

C.P. C. *"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*

Ley 152 del 15 de julio de 1994. *"Art. 26 En la elaboración del plan de acción y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes".*

CONDICIÓN

En el Informe de la evaluación realizada por la oficina asesora de control interno, los resultados presentados al final de la vigencia por la Subdirección de Evaluación y Seguimiento respecto al Sector Minero, y cuya principal observación se refiere a que no son consistentes los soportes de las actividades realizadas con la información del plan de acción de la vigencia 2017.

De la revisión y evaluación realizada al cumplimiento del Plan de Acción de la Vigencia 2017 del Sector Minero en la ANLA, refleja que en promedio los ítems pendientes de la vigencia anterior y la actual, el avance de Gestión fue del 96%, y el Promedio de avance en metas de Productos a 31 de diciembre de 2017 fue del **78%.** Observa la CGR, que para la vigencia 2017 quedó un rezago del 22% de las metas, producto de la evaluación y seguimiento de las licencias ambientales de las actividades programadas versus las ejecutadas del sector minería con corte a diciembre de 2017, como se aprecia en el cuadro N°1.

Cuadro No 01
Resumen Cumplimiento de Evaluación de Licencias Ambientales-Mineria
Vigencia 2017

EVALUACION	VIGENCIA ANTERIOR			VIGENCIA ACTUAL			TOTAL		
	VISITA	CON.TEC.	AUTO A.	VISITA	CON.TEC.	AUTO A.	VISITA	CON.TEC.	AUTO A.
EJECUTADO	0	2	3	10	7	5	10	9	8
POR GESTIONAR	0	2	4	10	9	7	10	11	11
AVANCE FISICO	0	100%	75%	100%	78%	71%	100%	82%	73%

Fuente: Evaluación de Plan de Acción 2017 de la ANLA

Asimismo, la Oficina de Control Interno -OCI de la Entidad en su informe de evaluación al plan de acción en lo referente al número de solicitudes de evaluación de licenciamiento pendientes en vigencias anteriores evaluadas y resueltas fueron según los datos verificados: cinco (5) actos administrativos por gestionar de vigencias anteriores y cuatro (4) actos administrativos ejecutados, datos que no coinciden con la información reportada; tres (3) ejecutados de cuatro (4) por gestionar. Al igual que los conceptos técnicos de evaluación de las solicitudes de licenciamiento presentadas en la vigencia actual, los datos verificados fueron de seis (6) actos administrativos por gestionar de la vigencia actual, datos que no coinciden con la información reportada de los nueve (9) Conceptos Técnicos (CT) por gestionar se ejecutaron siete (7). De acuerdo con el cuadro N° 1.

La Oficina de Control Interno -OCI de la Entidad, en su informe encontró que el número de solicitudes de evaluación de licenciamiento presentadas en la vigencia actual evaluadas y resueltas, según los datos verificados fueron: seis (6) actos administrativos por gestionar de vigencia actual y cuatro (4) actos administrativos ejecutados; estos datos no coinciden

con la información reportada en el plan de acción que es de cinco (5) actos administrativos por gestionar y de siete (7) actos administrativos ejecutados. (cuadro de evaluación No 1).

De acuerdo con el cuadro N°1, el promedio en el cumplimiento de la evaluación de las Licencia Ambientales (LA) del sector Minería en visitas técnicas fue del 100%; sin embargo en los conceptos técnicos el cumplimiento fue del 82%; asimismo, los Actos Administrativos fueron del 73%. Como observa la CGR, la actividad más representativa es el acto administrativo (Auto) que acoge los conceptos técnicos; sin embargo, este presenta el más bajo cumplimiento, quedando un rezago del 27% de los Actos administrativos de las licencias ambientales a las que se realizó seguimiento en la vigencia.

Cuadro No 2
Resumen de Cumplimiento de Seguimiento de Licencias Ambientales -LA del 2017

EVALUACION	VIGENCIA ANTERIOR			VIGENCIA ACTUAL			TOTAL		
	VISITA	C.T.	ACTO ADM.	VISITA	C.T.	ACTO ADM.	VISITA	C.T.	AUTO ADM.
EJECUTADO	0	4	18	82	83	53	82	87	71
POR GESTIONAR	0	4	18	82	93	93	82	97	111
AVANCE FISICO	0	100%	100%	100%	89%	57%	100%	90%	64%

Fuente: Evaluación del Plan de Acción Sector Minería 2017

Observó además la CGR, que la información aportada de la evaluación del Plan de Acción, por la OCI, el número de seguimientos a las Licencias ambientales pendientes de vigencias anteriores finalizadas con acto administrativo, no coinciden con los valores registrados en el indicador establecido. En la base de datos se registran tres (3) conceptos técnicos ejecutados y tres (3) por gestionar de la vigencia anterior y en el plan de acción reportaron cuatro (4) ejecutados y cuatro (4) por gestionar.

Para la CGR, las diferencias presentadas en los datos producto de la Evaluación del Plan de Acción y los promedios de cumplimiento del Seguimiento a las Licencias Ambientales (L A) del sector Minería en visitas técnicas fue del 100% en conceptos técnico cumplimiento del 90% y de los Actos Administrativos del 64%, donde se aprecia un valor menor en este último, siendo el documento que avala el resultado del seguimiento; la CGR observa que los resultados del producto en el seguimiento presentan un rezago en lo referente al Acto administrativo con un 36% y los conceptos técnicos con un 10%; además, estos no se culminaron en la vigencia establecida, sin embargo las visitas se realizaron siempre con el 100%.

CAUSA

En los procedimientos definidos en el Sistema de Gestión de Calidad, no se está aplicando el cargue de la información al SILA oportunamente, ni los controles para la presentación de información que sea coherente con la Gestión en los reportes de datos de los resultados de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento del Grupo de Minería.

EFECTO

La información que maneja la ANLA no es consistente con la información real en cuanto a los resultados de ejecución de la vigencia de 2017, lo que ocasiona una distorsión en los resultados de evaluación del Plan de acción.

RESPUESTA ENTIDAD

Respecto al "efecto" de la observación efectuada por la Contraloría General de a República en la auditoria de Cumplimiento, en la cual se afirma que: *"La información que maneja la ANLA no es consistente con la información real en cuanto a los resultados de ejecución de la vigencia de 2017, lo que ocasiona una distorsión en los resultados de evaluación del Plan de acción", sin embargo, que si bien, se identificó una diferencia de un registro respecto a lo reportado por la Oficina Asesora de Planeación (uno en trámites de evaluación resueltos de fondo), esta información y la diferencia respectiva, representa una variación marginal en la estadística comparada por lo indicado por la auditoria, respecto a la reportada por la Oficina Asesora de Planeación, y por tanto no implicaría una "distorsión de los resultados de evaluación del Plan de Acción"* del sector minería.

No obstante, como oportunidad de mejora, se proyecta revisar la pertinencia de modificar –ajustar, la fórmula de medición del indicador de evaluación de solicitudes de licenciamiento, para que al cierre de cada vigencia las solicitudes que se encuentren en estado de evaluación y que estén "en términos" sean excluidas de la base de medición del año, ya que constituirá una carga laboral para la próxima vigencia.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

De acuerdo a la respuesta de la entidad en cuanto a Evaluación de Licencias Ambientales verificaron y efectivamente comparten que las cifras objeto de cuestionamiento por la Auditoría de Cumplimiento de la CGR, finalmente corresponde con los datos totales *"representan una variación marginal en la estadística comparada por lo indicado por la auditoria, respecto a la reportada por la Oficina Asesora de Planeación"* y *"las diferencia en el porcentaje de actos administrativos acogidos de la vigencia actual respecto a los conceptos técnicos acogidos (36%) obedece a que en el mes de diciembre de 2017 se finalizaron 28 conceptos técnicos"*.

La Entidad no tiene en cuenta los resultados de la verificación de datos comparados con la realidad de las evaluaciones y seguimientos a las Licencias ambientales realizada por Control Interno, ni le dan la importancia a las diferencias de datos ingresados al SILA, es relevante, puesto que se refieren al cumplimiento y oportunidad de expedientes, visitas, conceptos y actos administrativos no realizados. La ANLA no realizó análisis del alcance y efectos del no cumplimiento de metas en los resultados y actos administrativos, así como a los resultados de la aplicación de controles para la presentación de información en los reportes de datos de los resultados de la Gestión de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento del Grupo de Minería. Además de confinar los resultados del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA (hace *seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, estipuladas en el PND)*, en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas, el porcentaje de solicitudes de licencias ambientales (nuevas y modificaciones), competencia de la ANLA resueltas dentro

de los tiempos establecidos en la normatividad vigente, con un resultado del 75,66% avance cuatrienio. Por lo tanto el hallazgo se presenta en el informe con incidencia administrativa.

HALLAZGO N°45. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS INSTITUCIONAL.

CRITERIO

La Guía de Administración del Riesgo de la ANLA del 16 de noviembre de 2017 Versión: 4 Código: SG-G-2, estableció el documento con herramientas y mecanismos para dar un adecuado tratamiento a los hechos que de alguna manera puedan afectar el cumplimiento de la Misión y los Objetivos Institucionales de la ANLA. Define aspectos como la identificación, análisis, evaluación, valoración y seguimiento de los riesgos asociados a los procesos de la institución, dirigidos a la prevención de los riesgos y a identificar las oportunidades de mejora que permitan disminuir la probabilidad de ocurrencia y mitigar su impacto.

CONDICIÓN

A la matriz de Riesgos de la ANLA, se le realizaron varios cambios, según consta en los documentos del 2016 y 2017, respectivamente, sin que haya pasado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno –CICCI. Este fue creado mediante la Resolución No 1070 de 2017 *"Por la cual se crea el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, presentación y aprobación del Estatuto de Auditoria interno y el Código de Ética del Auditor, presentación del Informe ejecutivo de Auditorías Internas – vigencia 2017"*. A la fecha observa la CGR, solo se tienen tres (3) Actas desde el 30 de octubre de 2017, y la primera fue la de creación del comité.

En el Acta No 2, del 06 de febrero del 2018, se define la metodología de planeación de auditorías vigencia 2018, Aprobación del Estatuto de Auditorías Internas y el Código de ética, Revisión de las no conformidades de la Auditoria de control interno a la aplicación del sistema de compras y contratación pública y se aprueba el texto de la política de administración del riesgo.

En el Acta No 3, del 22 de febrero de 2018, se eligió el representante de la alta dirección para la implementación del Modelo estándar de Control Interno, revisaron las no conformidades de la auditoria de Caja menor y presentación y aprobación del Plan anual de Auditoria 2018.

El Procedimiento para la Administración del sistema de riesgo, se focaliza bajo la responsabilidad de la Oficina Asesora de Planeación. Sin embargo la CGR, evidenció varios cambios realizados por recomendación de la oficina asesora de control Interno y en especial el Asesor de Control Interno y los líderes de los procesos, cambios de los riesgos, causa y efectos de las actividades de la subdirección de Evaluación y Seguimiento, para la Evaluación y seguimiento de Licencias ambientales (LA) representados en la matriz de riesgos de la última vigencia así:

- En Junio de 2016, realizaron cambios a todos los procesos realizados por los Líderes de proceso, realizaron revisión general de los riesgos en cada proceso y subproceso. Identificaron y valoraron los riesgos de Gestión por proceso. Incorporaron los riesgos de Corrupción identificados y valorados a 31 de Marzo de 2016.

- El 29 de Agosto de 2016, cambios a todos los procesos, realizados por la Oficina Asesora de Planeación, realizaron cambio del formato por incorporación de las Columnas de "Registros" y "Meta"

- Y el 18 de Octubre de 2016, realizaron cambios a la Gestión de Instrumentos, Gestión de la información y Gestión de Talento Humano, realizada por los Líderes de procesos. También modificaciones al mapa de riesgos de los Procesos de Gestión de Instrumentos, Subproceso Gestión de la información y Subproceso de Gestión de Talento Humano, de acuerdo a los resultados de la Evaluación realizada por la Oficina de Control Interno en el mes de Septiembre de 2016.

- 30 de mayo de 2017, cambios a todos los procesos, Oficina Asesora de Planeación y Lideres de proceso. Se actualizó el formato y se revisaron los riesgos de acuerdo con los comentarios hechos por el DAFP y Control Interno.

- 21 de noviembre de 2017, Se revisaron nuevamente los riesgos de acuerdo con los comentarios realizados por la Oficina Asesora de Control Interno, a todos los procesos a responsabilidad de la Oficina Asesora de Planeación y los líderes de proceso.

Se citan los cambios de riesgos para la Subdirección de evaluación y seguimiento de Licencias Ambientales:

Como se ve en el cuadro resumen el subproceso de evaluación tenía definidos cinco (5) riesgos y para el subproceso seguimiento tres (3) riesgos para el cumplimiento de los objetivos y las metas de la Entidad del 2016, después de varios cambios, para el final de 2017 solo aparecen definidos dos (2) riesgos para cada subproceso presentando como causa principal la planta de personal o la falta de ella como principal causa del incumplimiento de metas y/o resultados de gestión del grupo Minería de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cuadro No 3
CAMBIOS DE LA MATRIZ DE RIESGOS EN MINERIA

CAMBIOS		HASTA OCTUBRE DE 2016			A NOVIEMBRE DE 2017		
Subproceso	Item	Causa	Riesgo	Efecto/ Consecuencia	Causa	Riesgo	Efecto/ Consecuencia
EVALUACION	1	Demora o falta de pronunciamiento por parte de las autoridades ambientales competentes en aquellos proyectos que se requieran para la evaluación integral del proyecto por parte de la entidad	Reclamos de oposición o demandas en contra de la entidad	Que se alleguen documentos sobrevinientes que afecten la decisión de la entidad acogida por acto administrativo	Falta de personal de planta que apruebe los actividades de los conceptos técnicos	Incumplimiento de la metas de evaluación, a todas aquellas actividades licenciadas o autorizadas por la Subdirección de Evaluación y seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias - ANLA	Cumplimiento parcial de las metas del Plan de acción institucional de la vigencia afectando el logro de los objetivos y expectativas propuestas, toda vez que son los coordinadores de cada sector pueden aprobar y firmar conceptos técnicos
	2	Emisión fuera de términos de concepto técnico de evaluación a los proyectos objeto de Licenciamiento Ambiental	No entrega del concepto técnico oportunamente de acuerdo a los terminos de Ley y a los procedimientos internos	Retraso considerable en la expedición de actos administrativos que se adopten en el ejercicio de la autoridad ambiental	La planta de personal de la Entidad es limitada frente a los expedientes a los que les debe realizar evaluación de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento	Imposibilidad de realizar evaluación a todos aquellos otorgar y actuaciones licenciadas o autorizadas por la Subdirección de Evaluación y seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias - ANLA con la periodicidad requerida	La Entidad se realiza las evaluaciones a cargo de la SES con la periodicidad que requieren proyectos complejos como los que tiene a cargo generando incumplimiento en sus obligaciones misionales
	3	Conceptos no ajustado a los requerimientos técnicos, emitidos de manera subjetiva y apartándose de la normatividad vigente.	Conceptos técnicos de baja calidad técnica	Reproceso debido al aumento en las decisiones por parte de los revisores y aprobadores de los concepto técnicos			
	4	No expedicion de actos administrativos dentro de los términos de Ley	Demora en la expedicion de los actos administrativos	Incumplimiento a la normatividad vigente			
	5	Desconocimiento de la normatividad vigente	Imposición en la información aportada en las solicitudes	Regresos, devolucion de estudios e inconformidad por parte de los solicitantes			
SEGUIMIENTO	1	Incumplir con las metas de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de ejecutar el control y seguimiento a todas aquellas actividades licenciadas o autorizadas por la entidad	No cumplir con el Cronograma de actividades a los visitas de control y seguimiento de las autorizaciones ambientales otorgadas por la Autoridad	Cumplimiento parcial de las metas del Plan Institucional de la vigencia afectando el logro de los objetivos y expectativas propuestas	Falta de personal de planta que apruebe las actividades de los conceptos técnicos	Incumplimiento de la metas de seguimiento y control, a todas aquellas actividades licenciadas o autorizadas por la Subdirección de Evaluación y seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias - ANLA	Cumplimiento parcial de las metas del Plan Institucional de la vigencia afectando el logro de los objetivos y expectativas propuestas, toda vez que son los coordinadores de cada sector pueden aprobar y firmar conceptos técnicos
	2	Demora en el cumplimiento de seguimiento oportuno a las medidas o acciones estipuladas en las autorizaciones ambientales otorgadas por la entidad	Demora en el seguimiento a las medidas, obligaciones ó acciones a ser implementadas por parte del usuario para prevenir, corregir y mitigar los impactos ambientales	Atraso en la programación de los seguimientos a ser efectuados por la entidad incumplimiento del objetivo misional de la entidad	La planta de personal de la entidad es limitada frente a los expedientes a los que les debe hacer seguimiento la Subdirección de Evaluación y Seguimiento	Imposibilidad de realizar el de seguimiento a todos aquellos otorgar y actuaciones licenciadas o autorizadas por la Subdirección de Evaluación y seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias - ANLA	Con la periodicidad requerida La entidad no realiza los seguimientos a cargo de la SES con la periodicidad que requieren proyectos complejos como los que tiene a cargo generando incumplimiento en sus obligaciones misionales
	3	Falta de profesionales Mal direccionamiento de la queja en la entrega de corresponderle Orden público	Incumplimiento en la atención oportuna a las peticiones, quejas o denuncias presentadas asociadas a proyectos de competencia de la entidad	deterioro ambiental insatisfaccion de los usuarios incumplimiento del objetivo misional			

Fuente: Matriz de riesgos Institucional de principios y final "evaluación" de 2017 – Realizada CGR

La CGR, observa que las condiciones anteriores que presenta la administración del riesgo no obedecen a los lineamientos que se encuentran en el manual del Sistema de Calidad de la ANLA, en el cual con el objeto de garantizar el cumplimiento de la misión y objetivos institucionales y para mejorar el desempeño de la organización; la administración del riesgo es responsabilidad de la alta Dirección. *(Estimular la cultura de la identidad y prevención de los riesgos y definir la política de gestión del riesgo a través del análisis de*

las necesidades y de la implementación de las acciones de prevención y control requeridas) y/o el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno –CICCI.

Hallazgo administrativo

CAUSA

La inadecuada aplicación de la metodología de la información y la responsabilidad para la administración del riesgo como parte de los elementos de control y la tardía creación del Comité Institucional de Coordinación y Control Interno, que a pesar que se ha reunido tres veces a la fecha no ha presentado interés en el tema y actualmente la administración del riesgo está asignada bajo la responsabilidad de la oficina asesora de Planeación.

EFECTO

La administración del riesgo como elemento de control en la entidad se aprecia su dilución en los resultados, cumplimiento de la misión y los objetivos.

RESPUESTA ENTIDAD

El Decreto 648 de 2017, en su artículo 4, adicionó el Decreto 1076 de 2015, en el artículo 2.2.21.1.5, el cual establece la conformación del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, el cual en esta Autoridad Nacional de Licencias ambientales se formalizó con Resolución 1070 del 4 de septiembre de 2017, "por la cual se crea el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno".

Precisamos que previamente a la expedición del citado acto administrativo, el comité de calidad y de coordinación del modelo estándar de control interno, estaba reglamentado por la Resolución 959 de 2012, "por la cual se adopta el Sistema de Gestión de Calidad bajo la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 y el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000 en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se dictan otras Disposiciones.", que en el artículo primero adoptó el sistema de gestión de calidad bajo la NTCGP 1000 y del modelo estándar de control interno — MECI 1000 y el cuál mediante acta 11 del 4 de agosto de 2017, aprobó la Política de Administración del Riesgo, la cual posteriormente fue suscrita en reunión del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, en el acta 2 del 6 de febrero de 2018, por lo anterior, la creación del citado Comité pueda ser calificado por esa Contraloría, como tardía.

Sobre la falta de interés en el tema relacionado con la administración del riesgo, según lo señalado en la observación hecha por esa Contraloría, para esta Autoridad Nacional no es válida toda vez que el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno es un comité estratégico, no operativo, por tal razón, las modificaciones de cada uno de los mapas de riesgo de los procesos no son presentados en las sesiones del mismo. La guía de administración del riesgo de la entidad definió en el numeral 8.2 versión 5 actualizada el 22 de mayo de 2018, el rol de los gerentes públicos y líderes de proceso, quienes según la estructura del Modelo Integrado de Planeación y Gestión son la primera línea de defensa y son los que tienen entre sus funciones:

"(...) ROL DE LOS GERENTES PÚBLICOS Y LÍDERES DE PROCESO – Primera línea de defensa:

...
"(...) 15. MONITOREO Y REVISIÓN: El Monitoreo y Revisión permite determinar la necesidad de modificar, actualizar o mantener en las mismas condiciones los factores de riesgo, así como su identificación, análisis y valoración (...)".

Lo anterior como parte del proceso de mejora continua del sistema de gestión de calidad.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Se precisa según su respuesta que el Decreto 1076 de mayo 26 de 2015, en el artículo 2.2.21.1.5, estableció la conformación del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, además *"(...), la Resolución 959 de 2012 ... que adopta el Sistema de Calidad MECI, mediante acta 11 del 4 de agosto de 2017, aprobó la Política de Administración del Riesgo, la cual posteriormente fue suscrita en reunión del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, en el acta 2 del 6 de febrero de 2018"* (subrayado fuera de texto), y en el manual del Sistema de Calidad de la ANLA, los lineamientos para la administración del riesgo se encuentra en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación.

En cuanto a la guía de administración del riesgo en su versión 5 actualizada el 22 de mayo de 2018, lo consideramos como una modificación realizada dentro del proceso auditor, de la cual aún no tenemos conocimiento. Y, en la respuesta de la entidad no mencionan el acto administrativo a través del cual la Directora de la ANLA transfiere su responsabilidad de administración del riesgo a otros cargos de la Entidad. Por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo.

HALLAZGO N°46 RESULTADOS PLANES DE MEJORAMIENTO INTERNOS.

CRITERIOS

- Procedimientos de calidad de los procesos sancionatorios y manual de auditorías internas de la ANLA.
- Articulado de los contratos de las Uniones Temporales especialmente el Art. 11 y/o 18 por cambio de numeración *"18. Los conceptos técnicos que hayan sido revisados por el Coordinador de Sector y tengan correcciones, deberán ser debidamente corregidos y nuevamente registrados en el SILA en un plazo de 3 días hábiles. En los casos en los que haya desplazamiento, el tiempo se contará una vez vencido éste"*

CONDICIÓN

De acuerdo al plan de Mejoramiento interno y de las inconsistencias observadas en las auditorías internas realizadas por la oficina de control interno en la vigencia 2017, y donde se efectuaron trimestrales, y en los resultados finales en la Subdirección de Evaluación y seguimiento al culminar la vigencia quedaron actuaciones sin cumplir el objetivo esperado, de acuerdo al informe de auditorías internas de la vigencia 2017, como:

1. Incumplimiento con relación al inicio de los procesos de investigación por infracciones ambientales, una vez que los profesionales lo consideran en los respectivos conceptos técnicos de seguimiento.

De los diecisiete (17) expedientes consultados dos (2) pertenecen a los citados en el informe de auditoría al licenciamiento ambiental del año 2016 y quince (15) corresponden a nuevos expedientes, concluimos que el 59% de los expedientes cumplen con los lineamientos definidos para el inicio de los procesos de investigación por infracciones ambientales y el restante 41% incumplen con los lineamientos definidos para el inicio de los procesos de investigación por infracciones ambientales; con estos resultados evidencia la CGR, que la acción realizada no permite dar cierre positivo al hallazgo encontrado y donde se reformulan acciones nuevas para la siguiente vigencia.

2. Incumplimiento al numeral 11 de los contratos de las Uniones Temporales.Evidenciaron que los contratos de UT de la vigencia 2017 cambiaron la cláusula de la No. 11 a la No. 18. Se realizó la verificación en SILA de 18 actividades aleatorias relacionadas con el ajuste a conceptos solicitados por el revisor a las UT. En la revisión se observó que las siguientes actividades no se realizaron dentro del tiempo estipulado en el contrato:

- LAM 2142 ajuste solicitado el 26/09/2017 y realizado el 30/10/2017
- LAM 0367 ajuste solicitado el 12/09/2017 y realizado el 22/10/2017
- LAV0043-14 ajuste solicitado el 21/08/2017 y realizado el 05/09/2017, el grupo salió de visita técnica del 28 al 30 de agosto, la corrección se debía realizar a más tardar el día 24 de agosto.
- LAM 5130 ajuste solicitado 11/07/2017 y realizado el 25/07/2017
- LAM 3450 ajuste solicitado el 14/08/2017 y realizado el 20/08/2017

Mediante oficio de la Subdirección de Evaluación y seguimiento a los supervisores de las Uniones Temporales (UT) divulgando el Manual de Supervisión, enfatizando el seguimiento al cumplimiento de los numerales de los contratos, enviaron también correo electrónico de los supervisores de los contratos a los representantes legales de las Uniones Temporales (UT) recordando el cumplimiento del numeral 11. Observa la CGR, que persisten las inconsistencias que obligan a la oficina asesora de control interno a reformular acciones, que conlleven al eficiente y estricto cumplimiento de los contratos de las Uniones Temporales (UT).

Hallazgo Administrativo

CAUSA

Las Observaciones realizadas por la Oficina de control interno en las Auditorias Internas y las actividades propuestas para subsanarlas no han sido cumplidas eficiente y oportunamente, y teniendo en cuenta que los planes de mejoramiento internos no tienen continuidad y las acciones algunas no son correctivas quedan pendientes y nuevamente se puede encontrar la misma falencia, sin presentar correctivos o acciones de mejoramiento para cumplir con los objetivos misionales de la Entidad.

EFECTO

Los retrasos en general en el cumplimiento de la Misión, del Plan de acción y plan de mejoramiento interno de la ANLA, que se pueden traducir en eventos irreparables al ambiente cuando el tiempo de cumplimiento y corrección de las observaciones y acciones en la Subdirección de evaluación y seguimiento es tan laxo y permisivo por la OCI.

RESPUESTA ENTIDAD

Esta acción fue revisada en conjunto con Control Interno y se determinó que no se contaba con base normativa y fáctica, debido a que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en la actualidad no cuenta con Uniones Temporales. De acuerdo con la experiencia de la vigencia 2017, en la actual vigencia se modificó dicha obligación en el siguiente sentido: "3. Efectuar la corrección y cargue nuevamente en el SILA de los conceptos técnicos que hayan sido revisados y deban ser objeto de corrección o ajuste, de acuerdo con el término que le establezca el Coordinador, Líder o Revisor", la cual fue incluida en todos los contratos de prestación de servicios de profesionales que elaboran conceptos técnicos.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Según la respuesta de la ANLA, en cuanto a los Incumplimientos con relación al inicio de los procesos de investigación por infracciones ambientales, una vez los profesionales lo consideran en los conceptos técnicos de seguimiento, "la oficina de control interno realizó la reformulación de acción con el fin del dar cumplimiento al 100% con inicio de proceso sancionatorio", en la respuesta no se evidencia si la reformulación de la acción fue resultado de la comunicación de observaciones o se realizó luego de la evaluación del plan de mejoramiento interno.

Se entiende que las acciones propuestas por cada área no son cumplidas en la vigencia, tampoco hay cumplimiento del procedimiento SL-PR-1 de Seguimiento a Instrumentos de Manejo y Control Ambiental, respecto al inicio de los procesos de investigación por infracciones ambientales, ni de la función de la AN de preparar los actos administrativos que se deban proferir dentro del procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental.

En cuanto al segundo ítem de incumplimiento de las uniones temporales según la respuesta de la entidad ya no tienen contratos de UT, y tomaron la medida de adicionar a los contratos de personal la cláusula 3. Donde (....) Se sube el archivo modificado al SILA (...) de acuerdo con el término que le establezca el Coordinador, Líder o Revisor;" Estando en la cláusula de un contrato personal no es una medida de que corrija definitivamente y evite que se presente nuevamente el incumplimiento y la inoportunidad de las correcciones o ajustes, por lo tanto quedará en el informe final para que la entidad encuentre la acción de mejora eficaz para ejecución de todos frente al incumplimiento de las acciones propuestas, en los procedimientos de los planes de mejora internos. Por lo tanto continúa en el informe para plan de mejoramiento de la oficina de control interno.

HALLAZGO N°47. CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL 2017.

CRITERIOS

Resolución orgánica No 7950 del 23 de noviembre de 2013, CGR Establece el SIRECI. Artículo 6° ítem 3.

"*Plan de Mejoramiento: Es la Información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor*". (Subrayado nuestro)

Plan de Mejoramiento Institucional de la ANLA a diciembre 31 de 2017 (SIRECI)

Ley 42 del 26 de enero de 1993, son causales para efecto de la imposición de sanciones, las previstas en los artículo 101.
"*Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita las hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; (.....) ; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; ...*" (subrayado nuestro)

Decreto No 3573 del 2011. Artículo 2. "*La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del País*".

CONDICIONES

Una vez realizada la Evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento Institucional de la ANLA a diciembre 31 de 2017, la CGR, no se encontró acciones de responsabilidad a cargo del grupo de Minería; por lo tanto se eligieron once (11) actividades que tienen como responsable la Secretaría de Evaluación y seguimiento y de las cuales el 72.7% los ocho (8) hallazgos de los seleccionados, se han cumplido las acciones 100% y algunas en un 75%, donde se evidencia además, que algunas actividades pactadas por la ANLA, en su momento, no fueron eficaces para subsanar la causa de los hallazgos para que en el futuro y no se vuelvan a presentar o no se presenten en otros proyectos y las actividades de tres (3) hallazgos No H19, H30 y H31, a 31 de diciembre de 2017 observa la CGR, que no están cumplidas porque no realizaron las acciones propuestas que le permitían eliminar las causas que ocasionan estos hallazgos.

Las actividades No cumplidas a la fecha son de los tres (3) siguientes Hallazgos:

1. **Del Hallazgo H19D10** "La ANLA no ha dado cumplimiento a lo instituido por la Ley en relación con lo definido en el Artículo 2.2.8.11.1.1, del Decreto 1076 de 2015, relacionado con la creación, registro - inscripción, control, seguimiento y cumplimiento de las funciones de los Departamento de Gestión Ambiental de las empresas que cuenten con licencia, plan de manejo ambiental o permisos ambientales.

Causa: Debilidades por parte de la administración de la ANLA en el cumplimiento del decreto 1076 de 2015 (anterior decreto1299 de 2008) como Autoridad ambiental.

Informar a los funcionarios y contratistas que se deben incluir el cumplimiento de la obligación instituida por la Ley en relación con lo definido en el Artículo 2.2.8.11.1.1, del Decreto 1076 de 2015 /Departamento de Gestión ambiental de la Empresas).
Actividades: 1. Elaborar la Circular interna indicando que se incluya en los numerales en las obligaciones y en los seguimientos el artículo 2.2.8.11.1.1, del Decreto 1076 de 2015.

Fecha de inicio de la actividad 2017/08/01 y terminación el 2017/12/31.
Según el plan de mejoramiento del SIRECI, en la columna de seguimiento del plan de mejoramiento a a 31 de diciembre de 2017:
"La circular se encuentra en elaboración". Según la respuesta enviada via email por la oficina de control interno, no anexaron soporte y a la fecha esta actividad *"No se realizó la circular a 30 de diciembre/17"* por lo tanto la CGR considera que no está cumplida la acción de mejora planteada.

2. **Del Hallazgo H30D16** *"No se evidencian las acciones de seguimiento y control por parte de ANLA que permitan soportar la viabilidad de las obras específicamente frente a la sostenibilidad ambiental en la zona del "Canal del Dique".*

Causa: "Laxitud en su función de evaluación y seguimiento que como autoridad ambiental le asisten a ANLA, sin la iniciación de procedimiento sancionatorio ambiental, deficiencia en los sistemas de planeación para la implementación de las actuaciones de comando y control de la ANLA"

Acción de Mejora: La Subdirección de Evaluación y Seguimiento Se realizará una visita de inspección a las obras del canal de dique, en conjunto con CARDIQUE, con el fin de establecer cuáles actividades de las actualmente desarrolladas requieren Licencia Ambiental y cuál entidad cuenta con la competencia para otorgarla.

Actividad a realizar: Visita de inspección a las obras del canal del dique, en conjunto con CARDIQUE. Fecha de inicio del 2017/08/01 terminación al 2017/10/31.
Seguimiento a 31 de diciembre de 2017 ANLA, Se elaboraron los términos de referencia y se entregaron a CORMAGDALENA para la solicitud de licencia ambiental en el mes de diciembre de 2017, y el seguimiento "la Visita de inspección y pronunciamiento oficial NO CUMPLIDOS".

La CGR considera que la Acción de mejora no está cumplida y no se ha subsanado la causa por la que se presentó el hallazgo.

3. **Del Hallazgo H31.** *"No se sigue el procedimiento establecido para el trámite de modificación de la respectiva Licencia Ambiental, y menos aún se evidencia la suspensión de los términos que tiene la autoridad para decidir".*

Causa: *Desconocimiento del procedimiento establecido en la norma y falta de rigurosidad en los plazos establecidos para la modificación de la Licencia Ambiental, la ANLA no tiene sistemas de control y seguimiento efectivos para establecer correctivos eficaces y oportunos.*

Acción de mejora: *"Se realizará una visita de seguimiento ambiental al proyecto, con el fin de determinar el cumplimiento de las medidas de manejo ambiental vigentes"*
Medida: "Visita de seguimiento ambiental, elaboración de concepto técnico y expedición de acto administrativo de seguimiento".

Fecha de inicio: 2017/08/01 fecha final 2017/10/31.
Seguimiento a 31 de diciembre de 2017 ANLA, Se encuentra programada fecha de visita de seguimiento al Aeropuerto El Dorado (LAM0209), para los días 17-20 de octubre de 2017. C.T. No 6370 del 12.12.2017. Finalizado y se encuentra en revisión acto administrativo.

RESPUESTA ENTIDAD

La Autoridad Nacional de Licencias Ambiental en ejercicio de su competencia da aplicación a los Manuales de Evaluación y Seguimiento Ambiental, que orientan la ejecución del procedimiento administrativo ambiental de evaluación correspondiente, tanto para el otorgamiento de licencias ambientales, su modificación, el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones ambientales por tanto es evidente que no hay lugar a la calificación de la observación respecto a la gestión que cumple en su carácter de Autoridad Nacional, pues no hay lugar a la supuesta laxitud en la evaluación o a la falta de planeación en la gestión de seguimiento.

El formato de seguimiento identificado con el No- PR- 3 el cual se encuentra publicado en la Intranet, y ha sido socializado con los equipos profesionales de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento. Entonces hay no solo conocimiento sino la aplicación de lineamientos y reglas claras, generales, públicas. De manera programada se lleva a cabo el seguimiento ambiental para la verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales, que además se lleva a cabo con el control de términos para cada una de las etapas del procedimiento respectivo para los proyectos en evaluación o para a los proyectos activos en el seguimiento.

En el desarrollo de las actividades de evaluación y seguimiento, hay regularmente retroalimentación de la información del proyecto y el mejoramiento del procedimiento para lo cual se encuentran programadas y se llevan cabo reuniones con los Líderes Técnicos, Coordinadores y Líderes Jurídicos con el fin de socializar los indicadores de la Subdirección y tomar acciones para el cumplimiento de los planes de acción.

ANALISIS DE RESPUESTA

En este hallazgo estamos objetando el cumplimiento de las acciones propuestas en el plan de mejoramiento de la entidad a 31 de diciembre de 2017, de acuerdo a la Resolución orgánica No 7950 del 23 de noviembre de 2013, en cuanto a ... "dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del

ejercicio del proceso auditor" Si bien es cierto aducen cumplir con los procedimientos de evaluación y seguimiento a las licencias ambientales, no cumplieron con las actividades propuestas de los hallazgos del proceso de auditoria anterior de la vigencia 2016.

Las actividades de los hallazgos no cumplidos precisamente fueron: Elaborar la Circular interna indicando que se incluya en los numerales en las obligaciones y en los seguimientos el artículo 2.2.8.11.1.1, del Decreto 1076 de 2015, Visita de inspección a las obras del canal del dique, en conjunto con CARDIQUE, y realizar visita de inspección al Aeropuerto el Dorado. Y según el seguimiento a 31 de diciembre de 2017, no se encuentra elaborada la circular, se encuentra programada la visita al Canal del Dique pero no se han realizado y de la ultima la visita se realizó los días 17-20 de octubre de 2017, el C.T. No 6370 firmado el 12.12.2017, y se encuentra en revisión acto administrativo, la conclusión de la visita.

Por lo tanto el hallazgo hará parte del informe por el incumplimiento de las tres (3) acciones propuestas en el plan de mejoramiento Institucional, se confirman como hallazgo administrativo por no ser efectivas las acciones propuestas en el plan de mejoramiento.