

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PROYECTO CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA VÍA IBAGUÉ ARMENIA, TÚNEL DE LA LÍNEA

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO – CRQ
INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS

Vigencia 2018

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
PROYECTO CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA VÍA IBAGUÉ ARMENIA, TÚNEL DE LA LÍNEA

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralora Delegada	Walfa Constanza Téllez Duarte
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Directora de Estudios Sectoriales	Marisol Millán Hernández
Supervisor	Oscar David Rivero López
Líder de auditoría	John Jairo Montero Gamboa
Auditores	Nelly Victoria Alomia García Sandra Ximena Guzmán Castro German Alonso López López

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES	4
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	15
2.1.1 Objetivo General.....	15
2.1.2 Objetivos específicos	15
2.2 FUENTES DE CRITERIO	16
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	20
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO	21
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	21
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	22
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	23
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	23
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	24
3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	24
HALLAZGO 1. D1.P1 - Licenciamiento ambiental Túnel Piloto - ANLA	24
HALLAZGO 2. D2.P2 - Conformación y estabilidad en zonas de disposición de sobrantes ZODMES - ANLA, INVIAS	31
HALLAZGO 3. D3.P3- Recurso hídrico subterráneo y superficial – ANLA	46
HALLAZGO 4. D4.P4.F1 - Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales Industriales – STARI INVIAS	64
HALLAZGO 5. D5.F2 - Pago de la tarifa de seguimiento – INVIAS	71
HALLAZGO 6. D6 - Permisos de ocupación de cauce - CORTOLIMA	74
HALLAZGO 7. D7 - Seguimiento a permisos de aprovechamiento forestal - CORTOLIMA	77
HALLAZGO 8. D8- Seguimiento permisos otorgados - CRQ.....	85
HALLAZGO 9. D 9- Evaluación de permisos de vertimientos quebrada La Gata - CRQ	88
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	91
HALLAZGO 10. D10.P5 - Cumplimiento medidas compensatorias- MADS.....	91
HALLAZGO 11. D11 - Aplicación artículo 43 de la Ley 99 de 1993 - ANLA	99
HALLAZGO 12. D12.F3. Cumplimiento compensaciones ambientales – INVIAS.....	101
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	106
HALLAZGO 13. - Gestión documental de procesos administrativos sancionatorios ambientales - ANLA.....	106
HALLAZGO 14. D13 - Cumplimiento de términos e impulso procesal de los procesos sancionatorios - ANLA	110
HALLAZGO 15. D14.F4 Pago de sanciones por manejo ambiental del proyecto - INVIAS	113
HALLAZGO 16. D15.F5 - Procesos sancionatorios - CORTOLIMA.....	118
HALLAZGO 17. D16 - Procesos Administrativos Sancionatorios - CRQ	123



1. HECHOS RELEVANTES

GENERALIDADES

INVIAS en los antecedentes de los estudios incluidos en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas del proyecto de la Vía entre Ibagué y Armenia, menciona que desde el año 1972 por el entonces Ministerio de Obras Públicas -MOP, se planteó la ruta:

Roncesvalles – Yerbabuena- Barragan – Buga – San Antonio de los Micos - Valle Rio Tetuan- Valle Rio Amoyá – Paramo de las Hermosas – Valle del Rio Guadalajara –Buga.

Luego en el año 1982 la Japan International Corporation Agency (JICA) planteó los siguientes corredores alternos que unirían el departamento del Valle del Cauca con el Tolima así:

Ruta Norte: Melgar –San Luis - Roncesvalles - Yerbabuena –Barragan – Santa Lucia – Nogales – el Diluvio – La Habana – Buga.

Ruta Intermedia: Melgar- San Luis – San Antonio – San Jose de la las Hermosas – Paramo de las Hermosas – Santa Lucia de los Nogales – El Diluvio – La Habana – Buga.

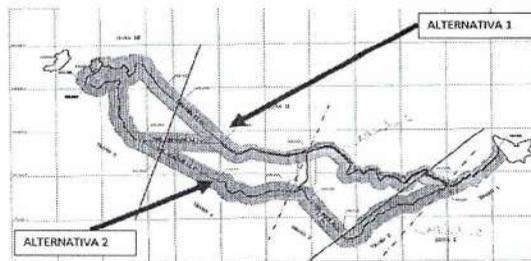
Ruta Sur: Melgar – Espinal – Chaparral- San Jose de la las Hermosas – Paramo de las Hermosas – Santa Lucia de los Nogales – El Diluvio – La Habana – Buga.

Luego en el año 1986, INGETEC propone la Vía Ibagué – Armenia, paralela a la vía existente con un túnel denominado la Línea de 8.6 Km y otro Túnel Cocora de 4.6, cuyo tiempo de construcción tardaba nueve (9) años.

En 1993 Silva Carreño Y Asociados estudian la vía Buga – Chaparral, estudio en donde comparan la vía paralela a la existente (propuesta por INGETEC en el año 1986), recomendando así la vía Buga – Chaparral por altas velocidades de diseño, pendientes moderadas y mejores características geométricas.

El 8 de noviembre de 1995 INVIAS solicita al entonces Ministerio del Ambiente, el trámite y expedición de la licencia ambiental para el proyecto de la Nueva vía Ibagué Armenia. Mediante el Auto 157 del 27 de febrero de 1996 el Ministerio informa a INVIAS que debe presentarse el Diagnóstico Ambiental de Alternativas DAA y emite los términos de referencia para su presentación, el cual fue evaluado con Concepto Técnico No.138 del 9 de abril de 1997, como se observa en la siguiente gráfica.

Ilustración 1: Alternativas-DAA



Fuente: Expediente ANLA LAM 1029. Pág. 513

Mediante el Auto 199 del 11 de abril de 1997, el Ministerio informa a INVIAS que la Alternativa 1 es la aprobada por esta autoridad ambiental, para lo cual emite los términos de referencia para el Estudio de Impacto Ambiental – EIA.

ASPECTOS GEOLÓGICOS

La caracterización geológica específica del proyecto inició con el DAA (1996), continuando en el año 2004 con la construcción del túnel piloto y posteriormente en el año 2017; con lo cual se identificó que la Cordillera Central es una región de alta actividad tectónica, la cual está influenciada por el bloque Norandino que es el resultado de la interacción de la placa Caribe y de la de Nazca, con una tercera correspondiente a la placa suramericana.

La evaluación de la amenaza sísmica definida para el sector Ibagué- Armenia, permite determinar la existencia de un nido de sismos del país o zona de actividad sísmica alta, a su vez es coincidente con la fuente sismogénica del sistema de fallas de Romeral. Es así como se puede clasificar esta zona de Armenia como de Alta amenaza sísmica y la zona de Ibagué en una zona de amenaza sísmica intermedia.

En el aspecto del vulcanismo, se muestra que los fenómenos a los que están expuestas las obras se han caracterizado con nivel de amenaza alta: Caída de Tefra (fragmentos de roca y lava que son inyectados a la atmosfera por la fuerza de la erupción y por gases ascendentes calientes que al caer a la superficie dan origen a diversos depósitos), gases volcánicos, flujos piroclásticos, coladas piroclásticas, explosión lateral dirigida, Flujos y domos de lava. Lo anterior es un claro indicador de la actividad reciente, además que la cordillera central hace parte de cinturón de fuego del Pacífico, en este contexto, el riesgo volcánico de la obra está asociado al Volcán Machín y al Volcán del Tolima los cuales presentan un estado activo.

En cuanto a la acción de la fuerza de la gravedad, se evidencian fenómenos como inestabilidad de laderas y procesos de remoción en masa, los cuales afectan la vertiente occidental de la cordillera central entre Ibagué y Armenia, donde se observan movimientos lentos del suelo o reptación y deslizamientos.

La geomorfología de este sector de la Cordillera Central, donde se encuentra el alineamiento del Túnel, se caracteriza por su topografía escarpada y controlada por grandes sistemas de fallas regionales denominado sistema Romeral en donde se encuentran las fallas denominadas: la gata, el portal, Galicia, la Vaca, la Soledad, la Estación, los Chorros, Bermellón – Campanario, la Cristalina y Navarco.

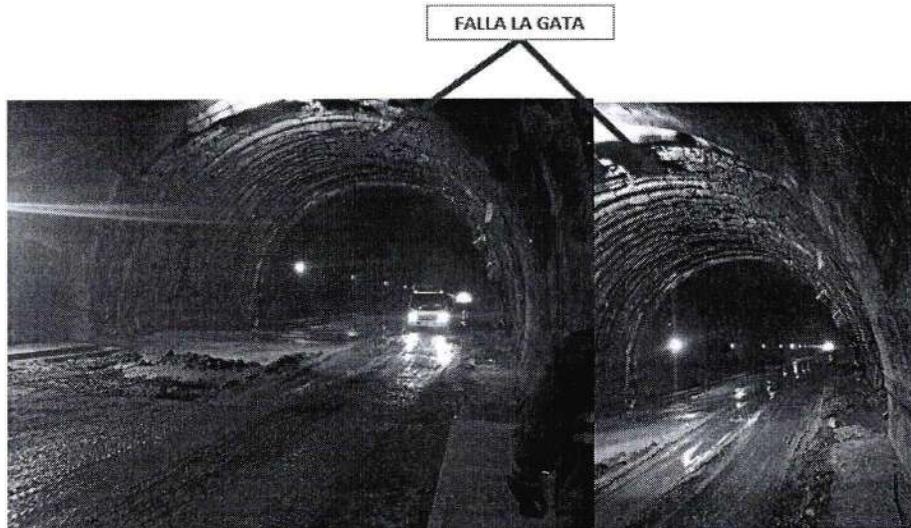
En la visita de la CGR se evidenciaron

Falla la Gata: controla el cauce de la quebrada la Gata. La cual se pudo observar en la visita realizada por la CGR el 15 de marzo de 2019, que no se ha podido estabilizar en esta zona y en la cual se presentan de forma permanente derrumbes asociados a la misma.

Esta falla se encuentra ubicada en la abscisa Km 0+500, correspondiente a la galería 1 que se encuentra en fase excavación, la cual se encuentra sin el revestimiento del

concreto hidráulico y sin la geomembrana, la excavación de la Galería No 1, se está realizando desde el Túnel Piloto hacia el túnel Principal, se están realizando trabajos de estabilización.

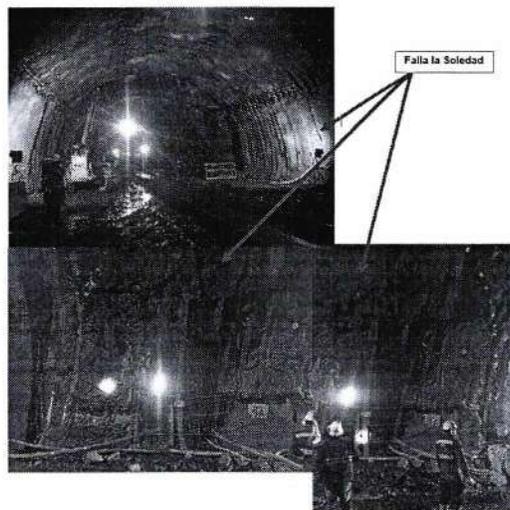
Fotografía 1: Falla La Gata-túnel principal



Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

Falla la Soledad: Es un conjunto de 4 fallas de trazo sinuoso que se trenzan. La dinámica de esas fallas es de cabalgamiento, donde el bloque oriental asciende sobre el occidental. A continuación, en el registro fotográfico se observa que es una zona que a la fecha de la visita de la CGR (15 de marzo de 2019) no se ha podido estabilizar.

Fotografía 2: Falla La Soledad-túnel principal.



Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

La falla La Soledad está ubicada en el Km 4+ 724, se están realizando trabajos de estabilización mediante el reemplazo de los arcos rígidos existentes por un sistema de arcos flexibles, esta falla afecta un tramo de 240 m al interior del túnel, manifestándose en

situaciones de desprendimiento y caída de rocas. En esta falla se observa que se encuentra la instrumentación geotécnica, que consistente en argollas para la medición de convergencias en las zonas ya intervenidas, por medio de las cuales se lleva un monitoreo de los movimientos del macizo.

La zona en donde se está construyendo el Túnel de la línea presenta inestabilidad debido a que el trazado del proyecto esta interceptado por las fallas descritas anteriormente. Estas fallas afectan el interior de la obra del Túnel de la Línea, constituyéndose en uno de los principales problemas en el desarrollo de las obras.

RECURSO HÍDRICO

Según la información contenida en los diferentes expedientes relacionados con la licencia ambiental del proyecto "cruce de la cordillera central - Túnel de la línea", otorgada mediante Resolución del Ministerio de Medio Ambiente No. 780 de 2001, se conceptúa que para la perforación del túnel piloto y del túnel principal, no se conoció de manera detallada la geología del área de influencia.

El túnel piloto, el cual se convirtió en una estrategia para conocer la geología estructural de la zona, finalmente no arrojó información suficiente para la perforación del túnel principal. Por lo tanto, existió y aún existe, incertidumbre geológica, derivada de la carencia de estudios detallados en el terreno en donde se construyó la obra.

Igualmente, para la información de las variables hidroclimáticas utilizadas como información de entrada para la conformación del modelo hidrogeológico conceptual para la perforación de los túneles, no se utilizó información específica para la zona de intervención¹. Es decir, no se contó con una red hidroclimática, que hiciera monitoreo de variables hidrológicas y climatológicas de la zona de estudio². Esta medida se desarrolló en el 2015, a pesar de que era una exigencia antigua de la autoridad ambiental³.

El modelo hidrogeológico de la construcción del túnel principal y piloto en el macizo de 'La Línea', ha carecido de información en detalle para su estructuración, por lo que ha resultado impreciso a la hora de determinar la afectación de la perforación de túneles en el macizo rocoso del proyecto. Lo anterior ha ocasionado afectaciones al recurso hídrico superficial y subterráneo.

El estudio hidrogeológico presentado por la Universidad Nacional de Colombia, como producto del Contrato interadministrativo No. 01226 de 2017, confirma que el efecto dren producido por la excavación del túnel piloto y principal genera un impacto severo sobre la red hidrográfica cercana. Principalmente relacionado con el abatimiento de los diferentes cuerpos hídricos de la red superficial.

¹ A pesar de que los requerimiento de La ANLA en diferentes autos (Art. 1° del Auto 905 del 10/05/2006; Art 1° del Auto 1683 del 30/08/2006; Art. 2 del Auto 3168 de 23/11/2007; Art 2° del Auto 2533 del 5/08/2008).

² INVIAS mediante el contrato No.01226 de 2017, el cual tiene como objeto "Diseñar e implementar un programa de modelación matemática que permita consolidar y analizar la información obtenida de los monitoreos a las estaciones hidrometeorológicas según el requerimiento de los autos (Art. 1° del Auto 905 del 10/05/2006; Art 1° del Auto 1683 del 30/08/2006; Art. 2 del Auto 3168 de 23/11/2007; Art 2° del Auto 2533 del 5/08/2008) por la construcción del proyecto Cruce de la Cordillera Central" suscrito con la Universidad Nacional de Colombia

³ Ibíd.

En suma, se omitió la realización de estudios en detalle, con relación al componente geológico, hidrológico e hidrogeológico de la zona de influencia de la construcción-perforación del túnel piloto y principal del proyecto "cruce de la cordillera central-Túnel de la Línea". Lo anterior como producto de una dificultad estructural en el licenciamiento ambiental del país, el cual llega a un escenario de factibilidad para los proyectos, obras o actividades sujetos a este requisito, sin embargo la experiencia que deja el presente proyecto es que, el país sigue construyendo obras de interés nacional con una carencia de estudios en detalle que permitan asegurar la eficacia de los recursos públicos comprometidos.

LICENCIA AMBIENTAL ORDINARIA

El Ministerio de Medio Ambiente, mediante Resolución 780 de 2001, otorga licencia ambiental ordinaria para el proyecto denominado "construcción de la vía Ibagué - Armenia", según el artículo tercero de la citada resolución. El licenciamiento ambiental en el país en ese momento estaba regulado por el Decreto 1753 de 1994, el cual en su artículo quinto, establece las modalidades de las licencias ambientales: licencia ambiental, ordinaria, única y global.

La decisión del Ministerio de Medio Ambiente es otorgar licencia ambiental ordinaria, por cuanto los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto estarán a cargo de la Corporaciones autónomas regionales CORTOLIMA y CRQ, según el artículo quinto de la Resolución 780 de 2001 y del numeral 1 del Decreto 1753 de 2001.

A la postre la decisión de colocar sobre las autoridades ambientales regionales el otorgamiento de 'permisos ambientales' significó una dispersión de competencias, que a pesar de encontrarse de acuerdo a la norma, fue una decisión contraproducente para el proyecto, ya que el desarrollo institucional de las autoridades ambientales con competencia en el proyecto es desigual, a la par que es necesario armonizar las fichas del PMA con los permisos gestionados y atender diferentes requerimientos por cada una de las autoridades ambientales.

Es de anotar que el mismo Decreto 1753 de 1994, en el numeral 2 del artículo Quinto habla de la licencia ambiental única, modalidad que hubiese focalizado la responsabilidad del control y seguimiento por parte del Ministerio de medio ambiente (hoy funciones asumidas por La ANLA). Esto lo demuestra el desarrollo de la normatividad en materia de licenciamiento ambiental en el país. a partir de la promulgación del DECRETO 1728 DE 2002, que derogo el Decreto 1753 de 1994, la licencia ambiental incluirá los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad; de allí en adelante los decretos de licenciamiento ambiental incluirían los 'permisos ambientales' dentro de la licencia ambiental (DECRETO 1180 DE 2003, DECRETO 1220 DE 2005, DECRETO 2820 DE 2010 y DECRETO 2041 DE 2014).

GESTIÓN CONTRACTUAL

La carencia de estudios en detalle del macizo rocoso de la zona de influencia del proyecto, así como de sus fracturas, fallas, diaclasamientos y dinámica estructural, se constituye en un hecho fundamental para analizar la cuantiosa gestión contractual del Estado, comprometida a la fecha, a través del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, que según expresa dicho instituto en la Resolución 003205 del 27 de junio de 2019 que *“en el proyecto se han invertido aproximadamente la suma de \$2.8 billones de pesos en diferentes contratos hasta la fecha”*.

Los principales contratos celebrados para el cumplimiento del proyecto son:

Tabla 1: Resumen ejecución contractual “proyecto cruce de la cordillera central” –Túnel de la línea

No. de contrato	Objeto	Cuantía final (\$)	Contratista
-Contrato de obra No. 557 de 2004. - Contrato de interventoría 688 de 2004	Construcción del túnel Piloto-Fase I del Túnel de La Línea, Carretera Ibagué-Armenia, con interventoría	190.939.014.306	-Conlinea -Unión Temporal Interlinea
-Contrato de obra No. 3460 de 2008 - Contrato de interventoría No. 0157 de 2009	Estudios y diseños gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto cruce de la cordillera central: túneles del II centenario-túnel de la línea y segunda calzada Cajamarca, con interventoría	939.718.878.488	-Unión Temporal Segundo Centenario -Consortio D.I.S. S.A. E.D.L LTDA
-Contrato de obra No. 1883 de 2014 - Contrato de interventoría No. 2030 de 2014	Terminación túnel piloto “cruce de la cordillera central”, con interventoría	153.451.799.728	-Conlinea 3 -Consortio Interventor Integral 2014
-Contrato de obra No. 2240 de 2016 - Contrato de interventoría No. 2239 de 2016	Urgencia manifiesta para llevar a cabo las obras prioritarias de mantenimiento, atención inmediata y continua, preventiva y correctiva en el proyecto cruce de la cordillera central: túneles del ii centenario -túnel de la línea y segunda calzada Calarcá-Cajamarca, con interventoría	8.787.232.668	-Consortio Conlinea 4 - EDL S.A.S
-Contrato de obra No. 806 de 2017 - Contrato de interventoría No. 853 de 2017	Terminación del túnel de la línea y segunda calzada Calarcá – Cajamarca – proyecto cruce de la cordillera central, con interventoría	233.407.973.676	-Consortio la Línea - Consortio Intertunel
-Contrato de obra	Suministro, instalación y puesta	379.945.416.548	-Unión



No. 1759 de 2015 - Contrato de interventoría No. 1763 de 2015	en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto cruce de la cordillera central, con interventoría		Temporal Disico Comsa – GYC - Integral - Mab- Zañartu
--	--	--	--

Fuente: Informes de interventoría, minutas contractuales, Resolución INVÍAS 003205 del 27 de junio de 2019.

Elaboró: Equipo auditor

En la presente vigencia fiscal INVÍAS adjudicó 3 contratos de obra más, con el fin de terminar el proyecto “cruce de la cordillera central” en su totalidad estos son:

Tabla 2: Resumen ejecución contractual 2019 “proyecto cruce de la cordillera central” –Túnel de la línea

No. de contrato	Objeto	Cuantía final (\$)	Contratista
Contrato de obra No. 885 de 2019	Culminación de la construcción de los tuneles cortos, la vía a cielo abierto y los puentes en el sector comprendido entre el Km+895 y el intercambiador Américas – segunda calzada Quindío – proyecto “cruce de la cordillera central”	142.427.070.049	-Consortio Vía Américas
Contrato de obra No. 887 de 2019	Culminación de la construcción de los tuneles cortos, la vía a cielo abierto y los puentes en el sector comprendido entre el intercambiador Bermellon y el túnel 16 (Km 38+815) – segunda calzada Tolima – “proyecto cruce de la cordillera central”	143.192.396.156	-Consortio La Línea 042
Contrato de obra No. 880 de 2019	Culminación de la construcción de los tuneles cortos, la vía a cielo abierto y los puentes en el sector comprendido entre el túnel 16 (Km 38+815) y la llegada al municipio de Cajamarca – segunda calzada Tolima – “proyecto cruce de la cordillera central”	160.873.300.739	-CONCAY S.A.

Fuente: Resolución INVÍAS 003205 del 27 de junio de 2019 y de INVÍAS en línea

<https://www.invias.gov.co/index.php/mas/sala/noticias/3434-invias-adjudico-contratos-para-culminar-obras-del-proyecto-cruce-de-la-cordillera-central>.

Elaboró: Equipo auditor

A su vez llama la atención la emisión por parte de INVÍAS de la mencionada Resolución 003205 del 27 de junio de 2019 *“por medio de la cual se declara una Urgencia Manifiesta para ejecutar las obras prioritarias necesarias para intervenir de manera inmediata e ininterrumpida la zona de fallas “La Soledad” entre las abscisas K4+397 al K4+499 y K4+571 al K4+685 del Túnel de la Línea – Proyecto cruce de la cordillera central”*. La emisión de este acto administrativo expone la situación referente a la ausencia de información detallada de la geología estructural de la zona y el desconocimiento de la misma por parte de INVÍAS, lo que ha conllevado una planeación contractual presuntamente ineficaz, que representa cuantiosos sobrecostos para el Estado, colocando en riesgo los recursos comprometidos y afectando en última instancia el desarrollo de la

nación. En palabras de INVÍAS “de acuerdo con la disponibilidad de recursos en cada vigencia fiscal, asignada al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, en el proyecto se han invertido aproximadamente la suma de \$2.8 billones de pesos en diferentes contratos hasta la fecha”.⁴

Veamos por ejemplo, el desarrollo del Contrato No. 3460 de 2008, celebrado con la UTSC y el INVÍAS, bajo la modalidad ‘llave en mano’, cuyo objeto era “Estudios y diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto “Cruce de la Cordillera Central: Túneles del Segundo Centenario – Túnel de La Línea y segunda calzada Calarcá-Cajamarca”.

El valor inicial del citado Contrato se pactó en \$629.052.989.746 y finalmente se pagaron \$914.409.512.800 COP, como consta en el informe del gestor técnico del 1 al 15 de febrero de 2017 (firmado por el Director Territorial Quindío del INVÍAS). No se habla de acta de liquidación frente a este Contrato dado que, se declaró el incumplimiento del contratista mediante Resolución INVIAS No. 08443 del 29 de noviembre de 2016. Estos sobrecostos corresponden al 31,2% más de lo inicialmente pactado de donde llama la atención el pago de \$66.000.100.000 por concepto de riesgo geológico⁵.

A su vez, el plazo pactado para la ejecución del Contrato No 3460 de 2008 fue de 46 meses, incluido el diseño definitivo de los equipos electromecánicos, de conformidad con el numeral 2.5 del apéndice A “alcances del proyecto”.⁶ INVÍAS el 01 de julio de 2009 aprobó el inicio de la obra, por lo que el 1 de mayo de 2013 la obra debía darse como concluida, sin embargo el plazo de la construcción no se cumplió, declarando el incumplimiento del contratista, mediante Resolución No. 8443 del 29 de noviembre de 2016⁷, 91.5⁸ meses después de iniciada la obra, lo que significó 49,7% de extra plazo y hasta hoy la obra sigue inconclusa.

Es necesario precisar que el alcance de la auditoria tiene que ver con el cumplimiento en materia ambiental del proyecto en general, respecto a licencia ambiental y los diferentes tipos de permisos otorgados por las autoridades ambientales regionales. No obstante, el cumplimiento de las obligaciones ambientales del proceso no se encuentra en cabeza de un solo actor, sino que, de acuerdo al momento de la gestión contractual se ha cambiado la titularidad de la licencia ambiental (expediente ANLA Lam 1029, Lam 4602 y Lam 6875-00) y los permisos otorgados por cada autoridad ambiental regional, ya sea por cesión de obligaciones o por gestión de nuevos permisos. Por lo tanto, en desarrollo de la presente

⁴ Resolución INVÍAS No. 003205 del 27 de junio de 2019 “por medio de la cual se declara una Urgencia Manifiesta para ejecutar las obras prioritarias necesarias para intervenir de manera inmediata e ininterrumpida la zona de fallas “La Soledad” entre las abscisas K4+397 al K4+499 y K4+571 al K4+685 del Túnel de la Línea – Proyecto cruce de la cordillera central”.

⁵ Informe del gestor técnico del 1 al 15 de febrero de 2017 (firmado por el Director Territorial Quindío del INVÍAS)

⁶ Selección Abreviada SA-SGT-GGP-001-2008.

⁷ El INVIAS presentó la reforma de la demanda de reconvención por el incumplimiento definitivo del contrato No. 3460 de 2008, incluyendo los perjuicios que pretende reclamar la entidad por tal situación que asciende a la suma de \$1.070.000.000.000.

⁸ Informe del gestor técnico del 1 al 15 de febrero de 2017 (firmado por el Director Territorial Quindío del INVÍAS). Resolución No. 8443 del 29 de noviembre de 2016.

auditoria de cumplimiento se analizó la gestión contractual del INVÍAS desde la óptica ambiental.

COMPENSACIONES AMBIENTALES

Con el otorgamiento por parte del Ministerio de medio Ambiente (en su momento) de la sustracción de reserva forestal central y licencia ambiental ordinaria para el proyecto “Construcción de la Vía Ibagué – Armenia, Túnel de la Línea”, mediante resolución 780 de 2001, se dio inicio a gran parte de los compromisos ambientales del proyecto.

En el desarrollo contractual del proyecto, como lo fue el Contrato No. 3460 de 2008, suscrito por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS con la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO – UTSC, con el objeto de realizar los *“Estudios y diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto cruce de la cordillera central: Túneles del II Centenario – Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá Cajamarca”*, los compromisos y obligaciones ambientales fueron asignadas de acuerdo al tramo y nivel de intervención asumidas por cada uno de los contratistas.

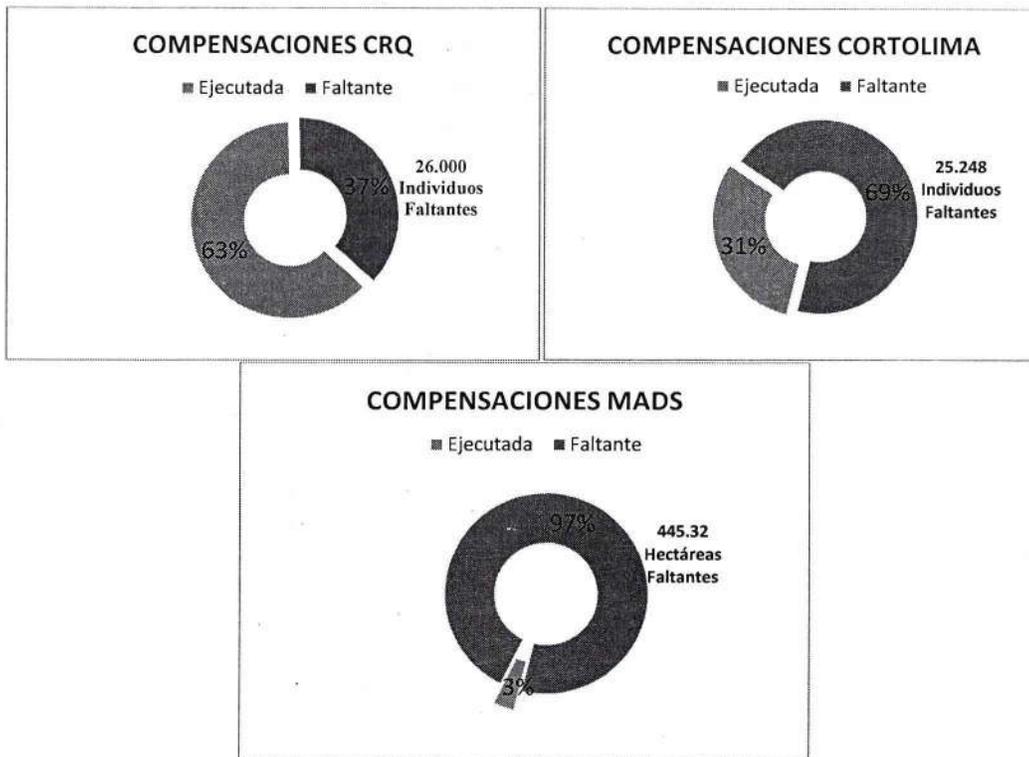
Así pues, a través de la Resolución No. 1000 del 29 de mayo de 2009 se autorizó la cesión parcial de la licencia ambiental, asignándole un tramo del proyecto y obligaciones al respecto. Mediante Resolución 1757 de 2009 se establece que la UTSC es responsable de 72.36 hectáreas de las 95.06 sustraídas mediante Resolución 780 de 2001. Finalmente, con Resolución 779 del 22 de abril de 2010 se modificó la Resolución 1757 de 2009, estableciendo una modificación al área sustraída a cargo de la Unión Temporal Segundo Centenario, de 72.36 a 62.6 hectáreas y una compensación proporcional de 460.95 hectáreas.

Con Resolución 8443 del 29 de noviembre de 2016, y dada la respuesta negativa por parte de INVÍAS a la solicitud de prórroga realizada por la UTSC, se da por terminado el plazo del Contrato 3460 de 2008 y se declara el incumplimiento parcial del contrato, impone una multa y declara la ocurrencia del siniestro amparado con la Póliza Única de Cumplimiento del contrato.

Ante este escenario, INVÍAS solicita a las distintas autoridades ambientales (ANLA, MADS, CRQ y CORTOLIMA) se tenga a dicho instituto como titular y responsable de los permisos ambientales que estaban en cabeza de UTSC, incluidas las obligaciones de los mismos. Si bien es claro, que para la continuación del proyecto era necesario tener la titularidad de los permisos, INVÍAS no analizó ni discriminó la necesidad o no del permiso; muchos de los permisos solo tenían obligaciones pendientes y ningún derecho a aprovechar.

Las autoridades ambientales informaron al INVÍAS el estado de las compensaciones, sobre las cuales UTSC tenía la responsabilidad, de lo cual se presentó lo siguiente:

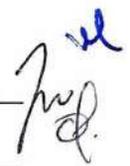
h



Fuente: INVIAS
Elaboró: Equipo auditor

Es evidente que el nivel de cumplimiento frente a las compensaciones ambientales fue muy bajo por parte de la UTSC. Tal como se expuso por la Contraloría, la falta de un seguimiento oportuno realizados por la autoridades ambientales, falta de establecimiento de cronogramas para el cumplimiento y exigencia de lo establecido en los distintos actos administrativos; contribuyo a la falta de las compensaciones ambientales requeridas al contratista en el desarrollo del proyecto.

Finalmente, estas compensaciones no ejecutadas por la UTSC, quedaron bajo responsabilidad de INVIAS. Sin embargo, este incumplimiento hace parte de la REFORMA INTEGRADA DE LA DEMANDA DE RECONVENCIÓN presentada ante el Tribunal Arbitral 4980, el 1 de febrero de 2019, en la cual se expone entre otras pretensiones: "Que se declare que a la terminación del Contrato 3460 de 2008 la UTSC incumplió de manera grave el CONTRATO DE OBRA 3460 DE 2008, no cumplió a cabalidad con las OBLIGACIONES SOCIALES Y AMBIENTALES conforme lo establece la CLAUSULA 410 y los apéndices F y G del referido contrato."



87111

Bogotá D.C.

Doctores

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

RODRIGO SUÁREZ CASTAÑO

Director
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

JORGE ENRIQUE CARDOSO RODRÍGUEZ

Director General
Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima

JOSÉ MANUEL CORTÉS OROZCO

Director General
Corporación Autónoma Regional del Quindío

JUAN ESTEBAN GIL CHAVARRÍA

Director General
Instituto Nacional de Vías — INVIAS

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 22 del 31 de Agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento

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 proceso de licenciamiento y seguimiento a la licencia ambiental del proyecto “*Nueva vía Ibagué-Armenia, Túnel de la Línea*”. 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 0022 del 31 de Agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades

Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹⁰) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, Corporación Autónoma Regional del Quindío y Corporación Autónoma Regional del Tolima.

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.

La auditoría se adelantó en la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente del Nivel Central. El período auditado tuvo como fecha de corte diciembre de 2018 y abarcó el período comprendido entre el año 2001 a 2018.

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 la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1.1 Objetivo General

Verificar el proceso de licenciamiento y seguimiento a la licencia ambiental del proyecto del Túnel de la Línea.

2.1.2 Objetivos específicos

- Evaluar el cumplimiento de los componentes físico y biótico establecidos en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto.
- Evaluar el cumplimiento de las medidas de compensación ambiental y el plan de inversión forzosa de no menos del 1% establecido en la licencia ambiental.

⁹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁰ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

- Evaluar el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios correspondientes al proyecto "Construcción de la Nueva Vía Ibagué — Armenia, Túnel de La Línea".

2.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

Constitución Política de Colombia

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"

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"

Ley 99 de 1993

Artículo 1. Principios generales ambientales, numeral 7 "El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables"

Artículo 5º.- Funciones del Ministerio. *Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: **Numeral 35.** Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos.*

Artículo 43, *parágrafo 1 "todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia".*

Decreto No. 1753 del 3 de agosto de 1994 modificado por la [Resolución 655 de 1996]. Por el cual se reglamentan parcialmente los [Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993] sobre licencias ambientales.

Decreto 2041 de 2014

Artículo 1. Establece las medidas de Compensación, están definidas como "las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no pueden ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos". Se exigen a los proyectos, obras o actividades sujetos al trámite de licencia ambiental o establecimiento del plan de manejo ambiental.

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, 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 licencias ambientales y localizadas en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
5. *Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
6. *Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
7. *Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
8. *Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto. 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.*

Frente a los proyectos que pretendan iniciar su fase de construcción, de acuerdo con su naturaleza, la autoridad ambiental deberá realizar una primera visita de seguimiento al proyecto en un tiempo no mayor a dos (2) meses después del inicio de actividades de construcción.

9. *Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) 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. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente parágrafo las autoridades ambientales procurarán fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.*

Parágrafo 2°: *Las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrán dar apoyo al seguimiento y control de los proyectos por solicitud de la autoridad ambiental competente.*

Parágrafo 3°: *Cuando, el proyecto, obra o actividad, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1185 de 2008 hubiese presentado un Plan de Manejo Arqueológico, el control y seguimiento de las actividades descritas en este será responsabilidad del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.*

Artículo 43°. Del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos. *Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptaran los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*



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.

Artículo 44. Del cobro del servicio de seguimiento ambiental. *La tarifa para el cobro del servicio de seguimiento de las licencias ambientales y de los planes de manejo ambiental, se fijará de conformidad con el sistema y método de cálculo señalado en la normativa vigente para el caso, y los dineros recaudados por este concepto solamente se podrán destinar para el cumplimiento cabal de dicha función.*

Artículo 50. *Establece que es el dueño del proyecto, obra o actividad, quien debe presentar tanto las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación de los efectos ambientales de la obra o actividad; medidas que en ningún caso son excluyentes a pesar de que alguno de los impactos puedan ser mitigados.*

Decreto 1791 de 1996 Régimen de Aprovechamiento Forestal.

Artículo 13°.- *Para tramitar aprovechamiento forestal único de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público se requiere, por lo menos, que el interesado presente ante la Corporación en cuya jurisdicción se encuentre el área objeto de aprovechamiento:*

c) Plan de aprovechamiento forestal, incluyendo la destinación de los productos forestales y las medidas de compensación;

Artículo 30°.- *El aprovechamiento forestal o de productos de la flora silvestre se otorgará mediante resolución motivada, la cual contendrá como mínimo lo siguiente:*

g) Medidas de mitigación, compensación y restauración de los impactos y efectos ambientales.

Artículo 46°.- *La realización de proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental sino de Plan de Manejo Ambiental e impliquen remoción de bosques, deberán obtener los permisos de aprovechamiento que se requieran y, en todo caso, siempre deberá realizarse como medida de compensación una reforestación de acuerdo con los lineamientos que establezcan las Corporaciones o los Grandes Centros Urbanos competentes.*

Artículo 60°.- *Cuando para la ejecución de proyectos, obras o actividades sometidas al régimen de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, se requiera de la remoción de árboles aislados en un volumen igual o menor a veinte metros cúbicos (20 m³), no se requerirá de ningún permiso, concesión o autorización, bastarán las obligaciones y medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación, impuestas en la licencia ambiental, o contempladas en el plan de manejo ambiental. Sin perjuicio, en este último caso, de las obligaciones adicionales que pueda imponer la autoridad ambiental competente.*

Decreto 1541 de 1978

TITULO III. *De los modos de adquirir derecho al uso de las aguas y sus cauces*

Capítulo I. Disposiciones generales Artículo 28. *El Derecho al uso de las aguas y de los cauces se adquiere de conformidad con el artículo 51 del Decreto - Ley 2811 de 1974:*

- a. Por ministerio de la ley;*
- b. Por concesión;*
- c. Por permiso, y*
- d. Por asociación.*

Capítulo III. Concesiones

Título IV. De la explotación y ocupación de playas, cauces y lechos. Capítulo III. Ocupación

Capítulo III. Ocupación. Artículo 104. *La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas.*

Decreto 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.

Subsumido por el Decreto 1076 de 2015

Decreto 1076 de 2015

(Vigente): Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

Decreto 1900 de 2006

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

Ley 1333 de 2009 establece el procedimiento sancionatorio ambiental

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

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

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

Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas. *Para los proyectos de restauración que son producto de compensaciones por pérdida de biodiversidad, el tiempo de duración será como mínimo la vida útil del proyecto.*

Guías Técnicas para la Restauración Ecológica de los Ecosistemas de Colombia. Bogotá Año 2012.

Resolución 1517 de 2012 Manual para la Asignación de Compensaciones por pérdida de la Biodiversidad.

Resolución INDERENA No. 0316 del 7 de marzo de 1974. *Por la cual se establecen vedas para algunas especies forestales maderables. Artículo 1 y 2.*

Actos administrativos propios del proyecto. Todo el articulado.

Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001 *“otorgó Licencia Ambiental al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS para la construcción del proyecto “Nueva vía Ibagué- Armenia - Túnel de la Línea”*

Resolución 2068 del 29 de noviembre de 2007 *“modificó el Artículo Cuarto de la Resolución 780 de agosto 24 de 2001”*

Resolución 1000 del 29 de mayo de 2009 *“autorizar la cesión parcial de la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001 a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario, para la ejecución de los tramos 1 al 7 del proyecto “Construcción Nueva Vía Ibagué-Armenia, Túnel de La Línea”.*

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Auditoría se realizará hasta la vigencia fiscal 2018 con el fin de realizar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental del proyecto, así como a los permisos ambientales (aprovechamiento forestal, ocupación de cauce, vertimientos, concesiones de agua) otorgados por las corporaciones CRQ y CORTOLIMA.

El proyecto consiste en:

1. la construcción de la nueva vía Ibagué – Armenia entre Boquerón (Ibagué) y los Quindío (Calarcá) cuya longitud es de 60.35 Km;
2. Construcción del túnel de la Línea de 8.6 KM.
3. 12 Túneles menores con una longitud combinada de 4.31 Km.
4. 56 puentes y viaductos que cubren 6.18 Km. de longitud combinada
5. ampliación a doble calzada de 21.62 Km. y construcción e vía nueva de 19.17 Km.

Tabla 3: Composición del proyecto

Tramo	SECTOR	Longitud (Km)
1	Calarcá – Las Carmelitas	2.8
2	Las Carmelitas – Américas	8.7
3	Américas – portal Galicia= Obras Anexas	2.84
4	Túnel de la Línea	8.6
5	Portal Bermellón – Q. Perales	1.6
6	Q. Perales - Túnel la Virgen	10.04
7	Túnel la Virgen – Viaducto Anaime	1.99
8	Viaducto Anaime – Túnel Cócora	17.99
9	Túnel Cócora – Río Coello	1.99
10	Río Coello – Boquerón	3.34
Total		59.89

Fuente: Expediente LAM 1029.

Elaboró: ANLA

En el análisis previo se consideró el estado actual de las obras del Proyecto *“Construcción de la Nueva Vía Ibagué — Armenia, Túnel de La Línea”* y las posibles problemáticas ambientales, de acuerdo con la información de las diferentes fuentes de información: Expediente documental, noticias de prensa, informes de interventoría(s), veedurías ciudadanas, decisiones judiciales y la información contractual del proyecto. Como

resultado de dicho análisis se evidenció que los impactos ambientales, procesos sancionatorios, problemática social y contractual, así como acciones de responsabilidad fiscal, se centran en el desarrollo del tramo 6 “Túnel de la Línea”; por tanto, el desarrollo del proceso auditor se realizará específicamente al desarrollo de dicho tramo.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

El Ministerio de Medio Ambiente (hoy funciones asumidas por la ANLA), mediante Resolución 780 de 2001, otorga licencia ambiental ordinaria para el proyecto, lo que implica que los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto estarán a cargo de la Corporaciones autónomas regionales CORTOLIMA y CRQ. El proyecto comprende la sustracción de áreas de la reserva forestal central, además de la afectación de especies con veda nacional (helecho arbóreo, palma de cera, cedro negro y roble), por lo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible posee obligaciones en el seguimiento del proyecto en este sentido.

La multiplicidad de autoridades ambientales con competencia y conocimiento sobre el proyecto se constituyó en una limitante, es por eso que el presente proceso auditor se realiza al componente ambiental del proyecto, aspecto en el cual se distinguen varias entidades del estado.

De igual manera la antigüedad de la licencia ambiental suscito una limitante, por cuanto existen multiplicidad de actos administrativos que han cedido obligaciones parciales de la licencia original y que La ANLA ha decidido organizar en tres expedientes: LAM 10291, LAM46022 y LAM6875-003. Idéntica situación se puede identificar por parte de los titulares de la licencia ambiental, ya que el desarrollo de las obligaciones ambientales se desarrolla a través de la gestión contractual del INVÍAS, la cual comporta otros elementos de especial complejidad, como por ejemplo la contratación de la obra civil.

Lo anterior implica cambios normativos con el paso del tiempo, que representan, una limitante al constituirse fenómenos administrativos complejos que requieren de análisis profundos.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del control interno se focalizó en los procesos de seguimiento realizado a las obligaciones y compromisos establecidos en la licencia ambiental del proyecto y los permisos ambientales otorgados; así como los procesos sancionatorios derivados.

Teniendo en cuenta que el proceso auditor se realizó al componente ambiental del proyecto “cruce de cordillera central – Túnel de la línea”, se aclara que la calificación del control fiscal interno se relaciona con el componente ambiental del proyecto, de acuerdo al alcance de la auditoría. Por lo tanto no se evaluó una sola entidad, sino la sinergia de las mismas, con su respectiva competencia, para establecer la materialización de riesgos asociados.



Así mismo, de acuerdo con los resultados de la auditoría y la metodología establecida por la CGR para la evaluación del control fiscal interno en las auditorías de cumplimiento, el asunto auditado obtuvo una calificación final de 2,069, lo que lo ubica en un rango “ineficiente”, sustentado en los hallazgos evidenciados en el desarrollo de la presente auditoría.

Ilustración 2: Matriz calificación control interno.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		8	2			
B. Evaluación del riesgo		3	1,666666667			
C. Sistemas de información y comunicación		6	2			
D. Procedimientos y actividades de control		5	1,8			
E. Supervisión y monitoreo		4	2			
Puntaje total por componentes			2			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,189			
			Parcialmente adecuado			
Riesgo combinado promedio			MEDIO			
Riesgo de fraude promedio			BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		20,000	20,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		20,000	48,000	2,400	70%	1,680
Calificación total del diseño y efectividad						1,880
						Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno						2,069
						Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 de matriz de calificación de control interno-Auditoría de cumplimiento.

Elaboró: Equipo auditor

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material Adverso

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el componente ambiental del proyecto “cruce de cordillera central – Túnel de la línea”, en cuanto al proceso de licenciamiento ambiental, así como la gestión de las autoridades ambientales con competencia –ANLA, CORTOLIMA, CRQ y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS, no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Los aspectos evidenciados por el equipo auditor frente a los cuales no hubo cumplimiento están relacionados en dos niveles, (I) la gestión por parte del titular de la licencia ambiental –INVÍAS- y otras actuaciones conexas de sus contratistas de obra (II) el cumplimiento misional de las autoridades ambientales con competencia, ANLA, CORTOLIMA, CRQ y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

INVÍAS: en desarrollo del rol como gestor del proyecto “cruce de cordillera central – Túnel de la línea” y titular de la licencia ambiental se conceptúa alrededor de las siguientes situaciones (i) incumplimiento de obligaciones ambientales impuestas en la licencia

ambiental; (ii) ausencia de compensaciones ambientales por afectación al componente forestal; (iii) compromiso antieconómico de recursos del estado para cumplimiento de obligaciones ambientales; (iv) afectación a la red hídrica natural del área de influencia del proyecto sin medidas de manejo técnico ambiental eficaces y eficientes; (v) pago de sanciones ambientales por incumplimiento de normatividad.

ANLA, CORTOLIMA, CRQ y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: (vi) descoordinación entre autoridades ambientales; (vii) debilidades en el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto; (viii) desconocimiento de competencias; (ix) omisión en la función misional de seguimiento y control; (xii) debilidades en la facultad sancionatoria; (xiii) debilidades en la exigencia de compensaciones ambientales.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó diecisiete (17) hallazgos, de los cuales dieciséis (16) tienen presunta incidencia disciplinaria, cinco (5) con presunta incidencia penal y cinco (5) con presunta incidencia fiscal por valor de \$61.701.900.013

2.8 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 quince (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., 26 JUL 2019


WALFA CONSTANZA TELLEZ DUARTE
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial CES N° 24
Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo - Director de Vigilancia Fiscal
Oscar Rivero López - Supervisor
Elaboró: Equipo Auditor



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

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

Evaluar el cumplimiento de los componentes físico y biótico establecidos en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto.

HALLAZGO 1. D1.P1 - Licenciamiento ambiental Túnel Piloto - ANLA

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 2°. *“Fines esenciales del Estado y misión de las autoridades.*

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultura 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 los particulares”.

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

Artículo 80 *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)*”

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”.*

Ley 99 de 1993

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

Artículo 52 *Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental, en los siguientes casos: Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 Trata sobre la Licencias Ambientales. Adicionado en un Artículo 136 Decreto Nacional 2150 de 1995 Licencia Ambiental y Global.*

Numeral 6° *Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.*

Ley 1333 de 2009

ARTÍCULO 1o. 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, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.*

PARÁGRAFO. *En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.*

Sentencia C-703 de 2010 – Corte Constitucional

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” incorporó los principios generales ambientales al señalar que “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo” y, en lo relativo al principio de precaución, estableció que “La formulación de políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica” y que “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”.

Decreto 2811 de 1974

Artículo 83°.- *Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:*

- a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;*
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;*
- c.- Las playas marítimas, fluviales y lacustres;*
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;*
- e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;*
- f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.*

Decreto 1728 de 2002

Artículo 35. Vigencia y sustitución. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y sustituye el Decreto 1753 de 1994.

Resolución 1000 del 29 de mayo de 2009

Resolución 1757 del 14 de septiembre de 2009.

HECHOS

Mediante la Resolución No.0780 del 24 de agosto de 2001, el MMA otorga la Licencia Ambiental Ordinaria a INVIAS, para el proyecto Nueva Vía Ibagué -Armenia, Túnel de la Línea, en el artículo 4° se establece las actividades que contempla el proyecto, el cual cuenta con las siguientes características: se establece que está conformado **por un túnel principal de 8.6 km de longitud, 12 túneles menores cuya longitud combinada es de 4.31km, 56 puentes y viaductos cuya longitud total combinada es de 6.18 Km, la ampliación de la doble calzada de 21 Km y la construcción de 19.17 Km de la vía nueva.**

Mediante el Concepto Técnico No. 311 del 23 de abril de 2004¹¹ el **MMA autoriza a INVIAS el acceso por el Portal Provisional Galicia, e indica que esta obra corresponde a modificaciones menores**, siendo estas obras partes del Túnel Piloto el cual no se encontraba licenciado.

El INVIAS mediante el Contrato de obra Pública No.557 suscrito el 8 de julio de 2004 con el Consorcio CONLINEA, para la construcción del Túnel Piloto de la Línea. En la cláusula 16 de este contrato y en el numeral 3.3 del Capítulo III del Pliego de Condiciones que motivo en el contrato, se indica que el Consorcio cuenta con la obligación de tramitar y obtener permisos de la licencia ambiental ante las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Consorcio CONLINEA en comunicación a la CRQ indica que el Túnel Piloto de la Línea, como parte del proyecto Ibagué- Armenia, cuenta para su ejecución la Resolución de la Licencia Ambiental 0780 del 24 de agosto de 2001, **obra que no estaba contemplada dentro de esta Licencia Ambiental.**

El MMA en la respuesta que brinda a la comunicación No.40120-E1-75724¹², el 8 de noviembre de 2004 la cual cuenta con el numero **1080-E2-75724** a la Fundación Equilibrio Ecológico - CIVIGEP indica entre otros:

“El Instituto Nacional de Vías será el responsable por cualquier deterioro o daño ambiental causado directamente o por sus contratistas en desarrollo de las actividades del proyecto, que no

¹¹ Pág.7305 Expediente LAM1029

¹² Pág.7994 Expediente LAM1029

estuviesen contempladas en el PMA. En caso de presentarse, cualquier situación anómala o contingencia, se deberá informar, inmediatamente al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Regional competente; así mismo deberá realizar actividades necesarias para corregir, compensar y mitigar los efectos causados.

en otro orden de ideas, me permito informarle que, como parte del proceso licitatorio del proyecto, en tres oportunidades salió la licitación pública para la construcción del Túnel de la Línea, la cual fue declarada desierta. Sin embargo, se abrieron otras licitaciones menores para la construcción de obras en sitios críticos con el fin de mejorar el tráfico vehicular por la vía existente. En tal sentido el INVIAS informo a este Ministerio que el 12 de mayo 2003 se impartió la orden de iniciación en el contrato de obra para la construcción de los viaductos: La Cerrajosa Ibagué-Armenia- Túnel de Línea, expediente 1029. También indico que las obras de construcción se estarían iniciando a partir del 12 de agosto del 2003, una vez culminada la revisión y diseños de la superestructura y se aprobaran los cronogramas de obra.

Igualmente, el Instituto informo que mediante el contrato 557 de 2004, el INVIAS adjudico la construcción del Túnel Piloto – Fase I del Túnel de la Línea al Consorcio CONLINEA bajo la Interventoría de la Unión Temporal Interlinea y que de acuerdo con los términos de referencia la orden de iniciación se daría a partir del 23 de agosto de 2004.

En el informe de seguimiento del 17 de marzo de 2005¹³, el MMA **evidencia la construcción del túnel piloto sin advertir que este no se encuentra licenciado.**

En comunicación del MMA No.2400-E2-28680 del 25 de abril de 2005¹⁴, le informa a la CRQ entre otras que: “*el Instituto informó que mediante el contrato 557 de 2004, el INVIAS adjudico la construcción del Túnel Piloto – Fase I del Túnel de la Línea al consorcio CONLLINEA bajo la interventoría de la Unión temporal INTERLLINEA y que de acuerdo a los términos de referencia la orden de iniciación se dará a partir del 23 de agosto de 2004.*

(...)

En relación al túnel piloto, actualmente se adelantan obras en los portales Bermellón y Galicia y se ha utilizado el botadero Anaimé aprobado en la licencia ambiental. Además, para el acceso del portal Galicia se requirió de un acceso provisional en predios de Cartón de Colombia”. (...)

Mediante la Resolución 1000 del 29 de mayo de 2009, el Ministerio autorizó la cesión parcial de la Licencia Ambiental a la Unión Temporal Segundo Centenario por solicitud de INVIAS, motivo por el cual este Contratista interpone un recurso, argumentando que no será responsable por los daños ambientales ya generados por el anterior Contratista en la construcción del Túnel Piloto, en donde el Ministerio acepta dicha reclamación y emite la Resolución 1757 del 14 de septiembre de 2009.

El Tribunal Administrativo del Quindío, el 10 de mayo de 2012¹⁵ admite la demanda presentada la Defensoría del Pueblo, por la construcción de las obras del megaproyecto

¹³ Pág.8562 Expediente LAM1029

¹⁴ Pág.8586 Expediente LAM1029

¹⁵ 27485 Expediente LAM1029

Cruce de la Cordillera Central Túnel de la Línea, la afectación al recurso hídrico a las fuentes que abastecen el acueducto del Municipio de Calarcá: Río Santo Domingo, Quebrada Salado o la Gata, Quebrada San Rafael y Quebrada el Naranjal.

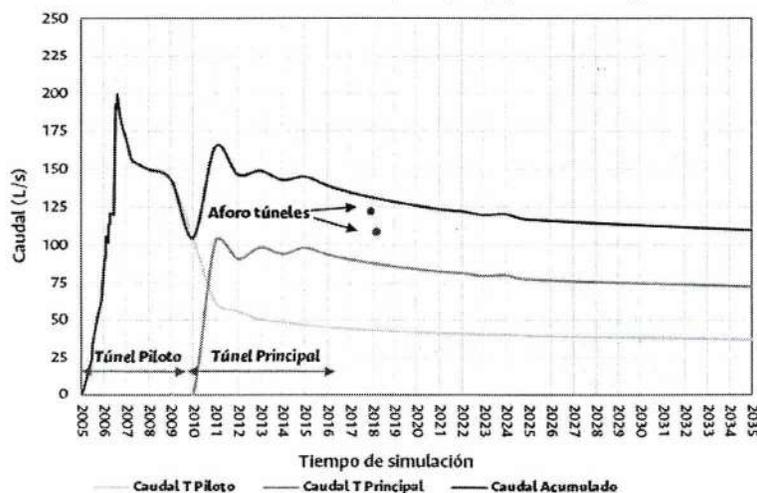
Así mismo indica que: *fue posible verificar el desecamiento de los nacimientos y afluentes de la quebrada “la gata”, que se encontraban en el predio Galicia, además de haberse observado que el lecho se mantiene seco a 350 m de su nacimiento y por tanto no es posible emplearla como fuente para uso de actividades productivas de la finca “la galicia”.*

El abatimiento del nivel freático y el desecamiento de algunas fuentes hídricas superficiales presumiblemente causados por el proceso constructivo del túnel piloto de la línea, desembocó en, los requerimientos al INVIAS por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Así mismo, precisó que la Licencia Ambiental no es una carta blanca para adelantar cualquier actividad sin restricción alguna, por ello la empresa debe presentar un plan de manejo ambiental, que se convierte en la principal herramienta de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales.

INVIAS mediante el contrato No.01226 de 2017, el cual tiene como objeto “Diseñar e implementar un programa de modelación matemática que permita consolidar y analizar la información obtenida de los monitoreos a las estaciones hidrometereológicas según el requerimiento de los autos (Art. 1° del Auto 905 del 10/05/2006; Art 1° del Auto 1683 del 30/08/2006; Art. 2 del Auto 3168 de 23/11/2007; Art 2° del Auto 2533 del 5/08/2008) por la construcción del proyecto Cruce de la Cordillera Central” suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, en el informe final realizado en abril de 2018 se observa la gran afectación del recurso hídrico en los años 2005 al 2009 en la construcción del Túnel Piloto, que es entre otros uno de los motivos que generaron la Acción Popular, como se observa en la gráfica que se encuentra a continuación:

Ilustración 3: Caudales infiltrados túnel principal y piloto-Hidrógrafa acumulada.



Fuente: Producto del contrato interadministrativo No. 01226 de 2017, Celebrado entre la Universidad Nacional e INVIAS
Elaboró: UNAL

En la Visita realizada por la CGR en las semanas del 11 al 15 de marzo al Departamento del Quindío y del 22 al 26 de abril de 2019 al Departamento del Tolima, se evidencia que el Túnel Piloto aún se encuentra en construcción.

CAUSA

INVIAS inició la construcción del Túnel Piloto, sin que la licencia ambiental otorgada por el Ministerio del Medio Ambiente (para la fecha), incluyera dicha obra y las medidas de manejo respectivas. En el año 2012, cuando asume como autoridad competente del proyecto, la Autoridad de Licencias Ambientales- ANLA, no se manifiesta ante la ausencia de este requerimiento, a pesar de evidenciar los impactos ambientales que ya estaban generados.

A la fecha del presente comunicado, no se han generado las respectivas sanciones y requerimientos, evidenciándose en el informe de hidrología los grandes impactos que generó esta construcción.

EFECTO

INVIAS inicia la construcción la construcción del Túnel Piloto sin contar con el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y sin la Licencia Ambiental se generaron entre otros los siguientes impactos ambientales:

- *Afectación al suelo*
- *Afectación a bosques*
- *Afectación al recurso Hídrico*
- *Afectación a la Fauna*
- *Afectación a asentamientos humanos*
- *Afectación al componente Geoesférico*
- *Afectación al componente Hidrológico*
- *Afectación al componente Atmosférico*
- *Afectación al componente biótico*
- *Afectación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*
- *Afectación a los acueductos veredales y municipales*
- *Afectación a cauces de ríos*
- *Afectación a zonas de acopio las cuales no estaban autorizadas*
- *Afectación a la cobertura vegetal*

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante Resolución 780 del 24 de agosto de 2001, el Ministerio de Medio Ambiente otorgó al Instituto Nacional de Vías licencia ambiental al proyecto "Construcción de la Vía Ibagué

Armenia". En el artículo cuarto del citado acto administrativo se establecieron las actividades que contempla el proyecto en mención, entre otras, la construcción del túnel de la línea de 8.6 km.

El artículo décimo séptimo ibidem, establece lo siguiente:

“El beneficiario de la Licencia Ambiental deberá realizar el proyecto de acuerdo a la información suministrada a este Ministerio.”

Así las cosas, una vez revisada la información que reposa en el expediente LAM1029 en el Estudio de Impacto Ambiental, capítulo 3 Descripción del Proyecto, 3.4 Características del Proyecto, 3.4.5.1 Túnel La Línea, se tiene lo siguiente.

“Para el proyecto se estudiaron dos alternativas para e) túnel La Línea, la alternativa A, que consiste en la construcción de un túnel bidireccional, con sistema de ventilación transversal y con un túnel paralelo de rescate de menor diámetro, que se construye antes del túnel principal y la alternativa 6 que considera la construcción de dos túneles paralelos con tráfico unidireccional cada uno, sistema de ventilación longitudinal y cada uno actúa como túnel de rescate del otro.” (Ver folio 4329 del expediente LAM1029)(...)

“Con base en consideraciones de tipo técnico, económico y ambiental se descartó la alternativa B y se dejó como proyecto el túnel bidireccional con túnel de rescate, que presenta menor costo inicial de construcción y menores volúmenes de corte.”(Ver folio 4330 del expediente LAM1029)

Dentro del documento EIA, se presenta la información del modelo hidrogeológico del área de influencia del túnel de “La Línea” (túnel principal y túnel de rescate) a partir de información primaria obtenida de campañas de campo a nivel exploratorio y secundaria obtenida de diferentes fuentes bibliográficas (IDEAM 2000, INGEOMINAS 2000 e INGETEC 1986).

De acuerdo a la Respuesta de ANLA se menciona el folio 4329 y 4330 del expediente LAM1029. En estos folios se encuentra el EIA realizado por la empresa Consorcio Gomez, Cajiao y Asociados S.A. – Consultoría Colombiana S.A. – Estudios en donde se indica que se indica la alternativas A y B.

Es así que cuando el Ministerio emite la Licencia Ambiental a INVIAS indica en el artículo 4º: **“las actividades que contempla el proyecto referido en el artículo precedente son la construcción de la una nueva Vía Ibagué- Armenia entre Boquerón (Ibagué) y los Quindios (Calarcá) con una longitud de 60.35Km, incluyendo la construcción del túnel de la Línea de 8.6 km, así como 12 túneles menores cuya longitud combinada es de 4.31km, 56 puentes y viaductos que cubren 6.18Km de longitud combinada; ampliación de la doble calzada de 21.62 Km y la construcción de la vía nueva en 19.17 Km. (Negrilla y subrayado por fuera del texto).**

En este artículo 4º se observa que el Ministerio define puntualmente las obras que está Licenciando, en ningún momento plantea generalidades.

Mediante el Auto No.199 del 11 de abril de 1997, el Ministerio requirió a INVIAS para presentar el EIA de la Alternativa No.1, adjuntando los respectivos términos de referencia. En donde se observa que no indicaba que debía adicionarse obras.

Con el análisis anterior, se define que la Autoridad Ambiental no hizo el seguimiento adecuado, puesto que las medidas de control han sido insuficientes y el Túnel Piloto fue abordado como una obra menor que no requería medidas ambientales específicas y no se dimensionó el gran impacto que esta obra generaba al Medio Ambiente; Pues cuando inicia la construcción del túnel licenciado ya las zonas de depósito se encontraban con la capacidad licenciada y el recurso hídrico con una gran afectación.

Por las consideraciones anteriores la CGR mantiene la observación con las incidencias comunicadas.

HALLAZGO 2. D2.P2 -Conformación y estabilidad en zonas de disposición de sobrantes ZODMES - ANLA, INVIAS

CRITERIO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 2°. *“Fines esenciales del Estado y misión de las autoridades.*

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultura 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 los particulares”.

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

Artículo 80°. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)*”

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”.*

Ley 99 de 1993

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.*
- 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*
- 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

(...)

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.

(...)

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

Decreto 2811 de 1974

Artículo 83°.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;

b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;

c.- Las playas marítimas, fluviales y lacustres;

d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;

f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.

LEY 400 de 1997 NSR -1998

Ley 400 de 1997 Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismoresistentes

Artículo 50°.- Profesionales y funcionarios. Los profesionales que adelanten o permitan la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones previstas en la presente Ley y sus reglamentos, incurrirán en violación del Código de Ética Profesional y podrán ser sancionados por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, o los Colegios Profesionales correspondientes, o aquél del cual dependan, con la suspensión o la cancelación de la matrícula profesional, según sea el caso, en la forma prevista en la Ley, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.

Parágrafo.- En igual sanción incurrirán los profesionales de las dependencias oficiales que autoricen de cualquier forma la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos. Además, tales funcionarios, y aquellos que sin tener la condición de ingeniero o arquitecto, las autoricen, incurrirán en causal de mala conducta, sanción de suspensión o destitución, según sea el caso, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.

H.2.2.3 Estudio de Estabilidad de Laderas

H.4 Diseño Geotécnico

H.6 suelos con características especiales

Resolución 780 de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente

HECHOS

Mediante el Concepto Técnico 374 de mayo 7 de 2001, acogido mediante el Auto 369 del 17/05/2001, se ratifica lo establecido mediante el Auto 233 del MMA, en donde en relación del botadero de Anaime, *“dada su magnitud, la formación de meandros y los antecedentes de torrencialidad del río, **es preciso contar con diseños que garanticen la estabilidad del depósito** y provean seguridad a la zona ante eventos inesperados que modifiquen la dinámica del río o que las quebradas afluentes que serán intervenidas por el depósito”*. (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

Mediante este concepto técnico en esta zona de depósito, se precisa que el río Anaime cuenta con una dinámica de torrencialidad y se requiere que los diseños brinden una solución de estabilidad de ésta zona.

Mediante el **Concepto Técnico 581 del 19/07/2001**¹⁶ el MMA emite el concepto de viabilidad y **recomienda otorgar la licencia ambiental ordinaria**. Indica además que esta viabilidad no incluye los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento y usos de los recursos naturales necesarios para el proyecto, los cuales deberá tramitar el INVIAS ante la CRQ y CORTOLIMA **autoriza entre otros la disposición de material sobrante en los siguientes sitios:**

Tabla 4: Disposición de materiales

NOMBRE	LOCALIZACION	CAPACIDAD (m3)
Santo Domingo	A 1.5 Km del Km0+000 Diferentes sitios	2.030.000
Portal Bermellón	Km24+400	200.000
Anaime	A 2 Km de Cajamarca	2.600.000
Cartón de Colombia	Diferentes sitios	1.670.000
Las Américas	Km 11+300	320.000
Meseta de Ibagué	Diferentes sitios	3.280.000
VOLUMEN TOTAL		10.100.000

Fuente: Expediente LAM 1029-Licencia ambiental Resolución 780 de 2001
Elaboró: Ministerio de Medio Ambiente

Más adelante se indica: *“cada área de botadero **deberá contar con obras de drenaje que garantice la estabilidad de los sitios conformados y el manejo de los cauces intervenidos; así mismo deberán tener las obras complementarias que provean estabilidad y seguridad ante eventos inesperados.**”*

La conformación de los taludes de cada botadero, deberá quedar a una distancia tal que los estériles depositados y apisonados no afecten los cuerpos de agua ni plantaciones o

¹⁶ Pág. 6590 expediente LAM1029

rodales naturales de guadua, de acuerdo con la normatividad vigente". (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

En el numeral 5.9 indica que: El Instituto Nacional de Vías será el responsable por cualquier deterioro o daño ambiental causado directamente o por sus contratistas en desarrollo de las actividades del proyecto, que no estuviesen contemplados en el PMA. En caso de presentarse, cualquier situación anómala o contingencia, se deberá informar inmediatamente al Ministerio del Medio Ambiente y a la corporación Autónoma Regional competente; así mismo debe realizar las actividades necesarias para corregir, compensar, mitigar los efectos causados.

Mediante Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT-, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS- otorgó Licencia Ambiental Ordinaria para la construcción del proyecto Nueva vía Ibagué- Armenia, Túnel de la Línea al Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

Proyecto que cuenta con las siguientes características generales: conformado por un túnel principal de 8.6 km de longitud, 12 túneles menores cuya longitud combinada es de 4.31km, 56 puentes y viaductos cuya longitud total combinada es de 6.18 Km, la ampliación de la doble calzada de 21 Km y la construcción de 19.17 Km de la vía nueva.

En el artículo 6° de esta Licencia se autoriza la disposición de material sobrante, los siguientes:

Tabla 5: Disposición de materiales

NOMBRE	LOCALIZACION	CAPACIDAD (m3)
Santo Domingo	A 1.5 Km del Km0+000 Diferentes sitios	2.030.000
Portal Bermellón	Km24+400	200.000
Anaime	A 2 Km de Cajamarca	2.600.000
Cartón de Colombia	Diferentes sitios	1.670.000
Las Américas	Km 11+300	320.000
Meseta de Ibagué	Diferentes sitios	3.280.000
VOLUMEN TOTAL		10.100.000

Fuente: Expediente LAM 1029-Licencia ambiental Resolución 780 de 2001

Elaboró: Ministerio de Medio Ambiente

Dentro de las obras aprobadas en el PMA para los botaderos o sitios de disposición son:

- Estructura tipo para manejo de escombros mediante filtros, muros de contención y gaviones del tomo 2 EIA.
- Filtros para subdrenajes, diseño típico de zanjas colectoras para drenaje superficial, diseño típico para botaderos y diseño típico para muros de contención en gaviones

En comunicación del 13 de abril de 2005 la CRQ¹⁷ informa al MMA que: "en el descole de agua del botadero Américas ocasiono la reactivación de una cárcava localizada en la parte inferior del mismo, dentro del predio de la Finca la Cima, que hay que solucionar para

¹⁷ Pág.8574 Expediente LAM1029

asegurar el futuro botadero y evitar efectos negativos sobre predios adyacentes al mismo.
Así mismo hay que solucionar la erosión que se ha presentado sobre el trazo de la tubería del acueducto veredal (..)" (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

En comunicación del 16 de julio de 2009 la CRQ solicita al Ministerio evaluación botadero Américas, debido a la inestabilidad que desde el año 2005 se viene presentando y la generación de escombros por el cauce del Rio Navarco en las semanas anteriores a este comunicado.

En el Concepto Técnico 1838 del 27 de octubre de 2009 el MAVDT, informa que informa en el depósito Américas se encuentra un volumen mayor al autorizado¹⁸.

El 27 de julio de 2010 mediante el Concepto Técnico 1294 el MAVDT¹⁹ informa que entre otras que el botadero Américas continua recibiendo material, el cual es *amontonado* sin extenderlo, superando la capacidad autorizada por el MAVDT. En este informe se menciona en el incumplimiento entre otros del artículo No.15 de la Licencia Ambiental. Al igual se plasman en el auto 3721 del 7 de octubre de 2010²⁰.

El 22 de junio de 2011 se realizó visita por parte de INVIAS con el Consultor Mundo²¹ al botadero Américas, para localizar los sectores más críticos. Zona en donde se han generado movimientos en masa como resultado del inadecuado manejo, debido a las sobrecargas adversas a las condiciones geológicas del área. Los asentamientos, agrietamientos, que generan escalonamiento en sectores que alcanzan hasta 3.0m, con escarpes y procesos de erosión, carcavamientos con vectores de desplazamiento en el sentido horizontal y vertical. Se observan claras grietas de tensión sobre la carpeta asfáltica.

En comunicación de CRQ al MAVDT el 13 de octubre de 2011²² se comunica las condiciones del depósito américas: *hundimiento de sardinel, hundimiento y fallamiento longitudinal de la interna de la finca América de propiedad de cartón de Colombia, asentamientos de grandes proporciones en cual tienen gradiente diferencial de 1.50m de alto por longitud de 10m. se observó una cárcava de grandes dimensiones la cual tiene un ancho de corona de 6.0 y en la parte media un ancho de 12.0, con una longitud de falla desde la corona hasta la pata de 40. Además se han producidos movimientos en masa, desprendimiento de raíces profundas de árboles, agrietamientos longitudinales y transversales, perdida efectiva del suelo, agrietamientos longitudinales y transversales. Concluyendo que es debido por sobrecarga.*

¹⁸ 24866 Expediente LAM1029

¹⁹ 25492 Expediente LAM1029

²⁰ 25799 Expediente LAM1029

²¹ 26893 Expediente LAM1029

²² 26927 Expediente LAM1029

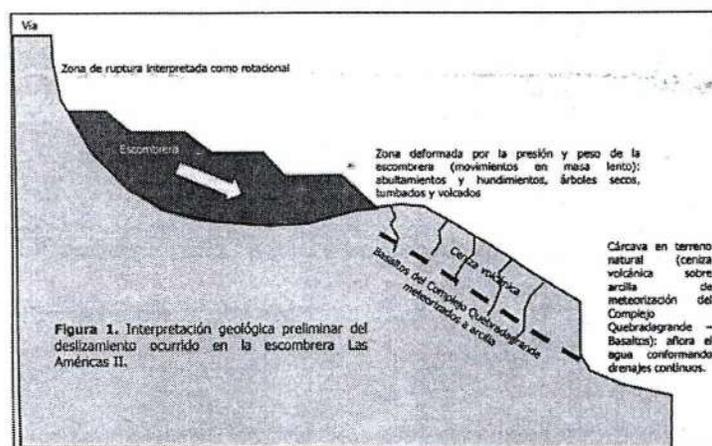
En el Concepto Técnico No.5 de la ANLA del 03 de enero de 2012, tiene en cuenta la comunicación de CRQ al MAVDT el 13 de octubre de 2011. Mediante el Auto 915 del 27/03/2012 se dispone en el artículo 1° indica que debe iniciarse en las obras de drenaje del botadero Anaime.

Mediante comunicación del 15 de noviembre de 2013²³ la CRQ informa a la ANLA en forma reiterada, las afectaciones ambientales en los botaderos ubicados en el departamento del Quindío y menciona el Botadero Américas I, **corresponde a un lleno de hondonada completamente rebosado, aspecto no contemplado en el diseño aprobado por el Ministerio en la licencia ambiental. Esta situación implica una inestabilidad potencial sobre la cuenca del río Navarro** (Municipio de Salento, Quindío) que no fue evaluado adecuadamente en el EIA.

Así mismo la disposición final de lodos con gran porcentaje de agua en unas piscinas antitécnicas construidas en el botadero, no autorizadas por la Corporación, las cuales amenazan con la contaminación de lodo los dos nacimientos del Río Navarro.

En el botadero Américas II el cual es un relleno de ladera, por el mal manejo genero un deslizamiento de 60.890 m² que corresponden a un volumen de 304.450 m³ el cual afecto otras fuentes entre ellas las bocatomas del acueducto del área urbana de Calarcá, comportamiento de este relleno se observa a continuación:

Ilustración 4: Comportamiento Américas II



Fuente: Expediente LAM 1029-Licencia ambiental
Elaboró: CRQ

Mediante comunicación del 17 de junio de 2014 la CRQ informa a la ANLA, que los documentos presentados en EIA que los mapas geológicos presentados evidencian el gran volumen de rezaga depositada a lo largo de las obras anexas lo cual genera inestabilidad en el sector y se adicionan costos de estabilización, que no cuenta con la información completa de las quebradas Chorros y Robles que permitan tomar decisiones

²³ 27752 Expediente LAM1029

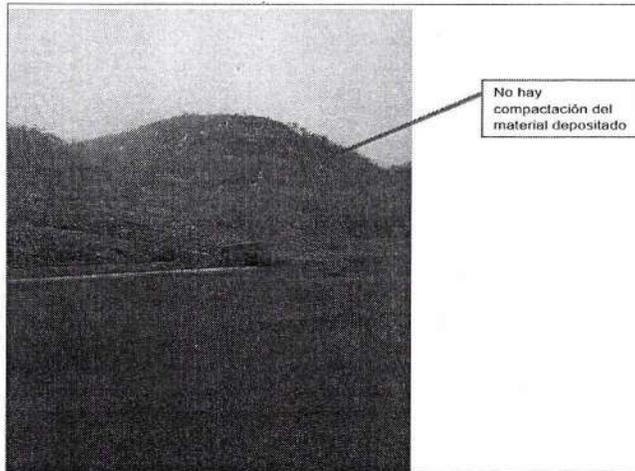
al respecto. No se presenta el mayor impacto de las fuentes abastecedoras de agua. Así mismo plantea que la zona de los botaderos no es clara

A continuación se observa el registro fotográfico realizado por la CGR en donde se evidencia el estado actual de los ZODMES.

Obras que la CGR no observó en la visita realizada los días del 11 al 15 de marzo en el departamento del Quindío y del 22 al 26 de abril de 2019 en el departamento del Tolima.

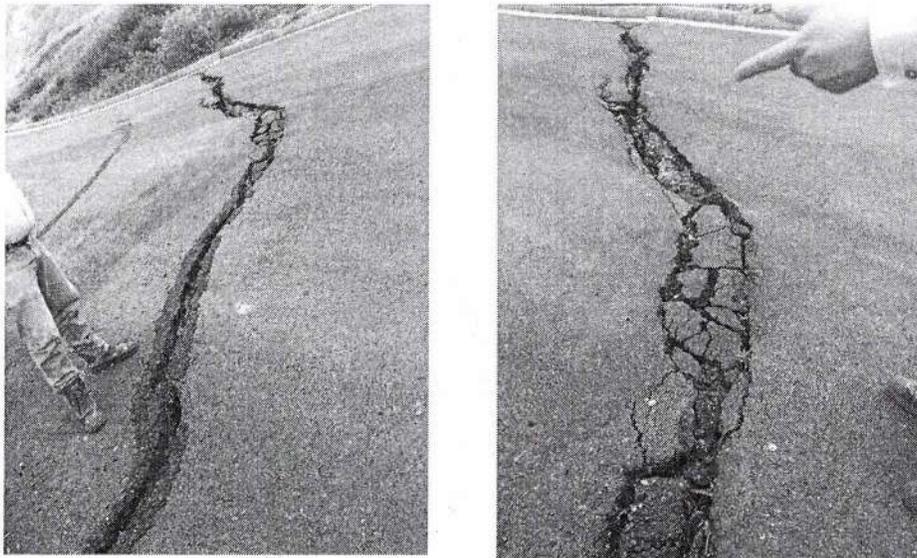
ZODME AMERICAS

Fotografía 3: se observa que no se realiza compactación en los rellenos realizados y que el talud no cuenta con la conformación establecida en la Licencia Ambiental.



Fuente: Visita de control fiscal 13 de marzo de 2019.

Fotografía 4: se observa como la falta de compactación en los rellenos realizados, genera este tipo de fallas- no se cumple con las exigencias de la LA

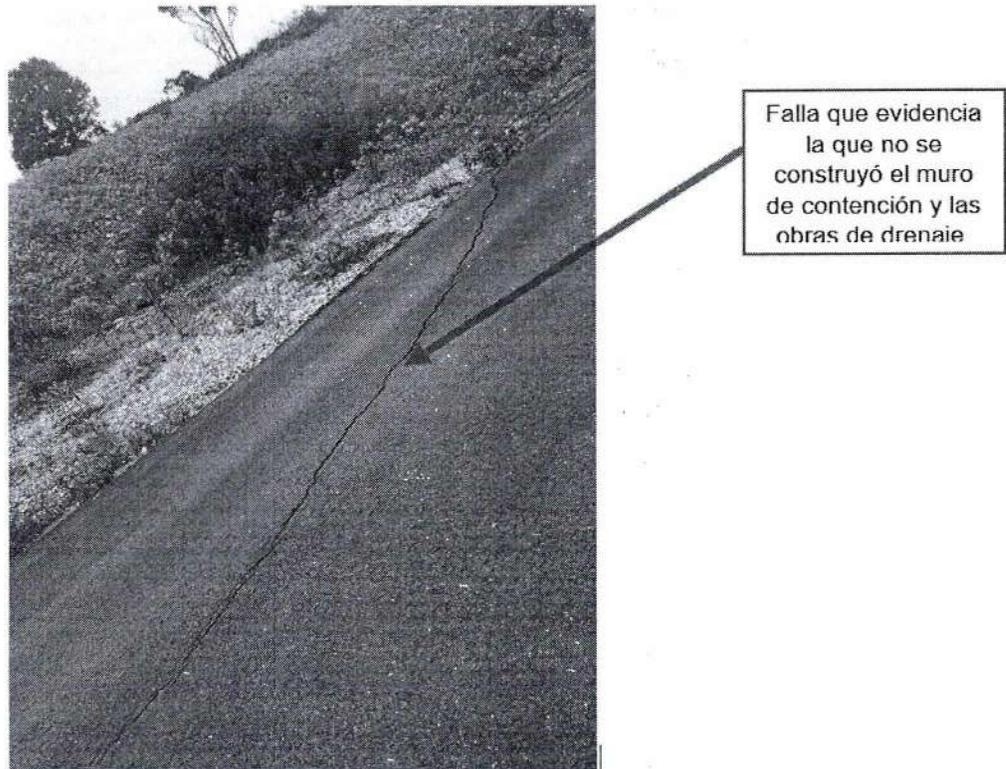


Fuente: Visita de control fiscal 13 de marzo de 2019.

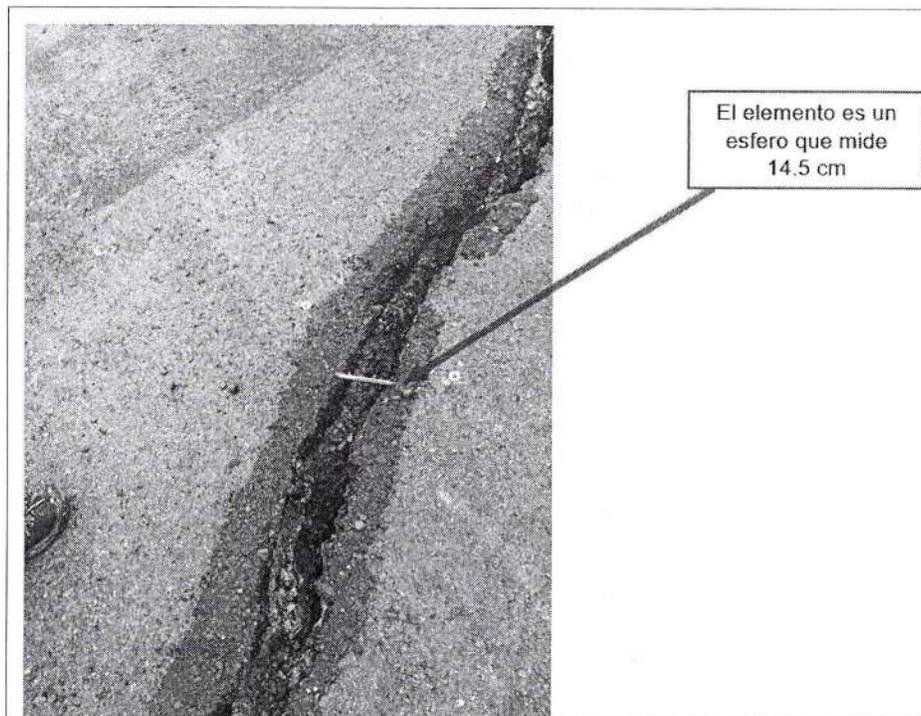
Fotografía 5: Zodme Américas



Fuente: Visita de control fiscal 13 de marzo de 2019.

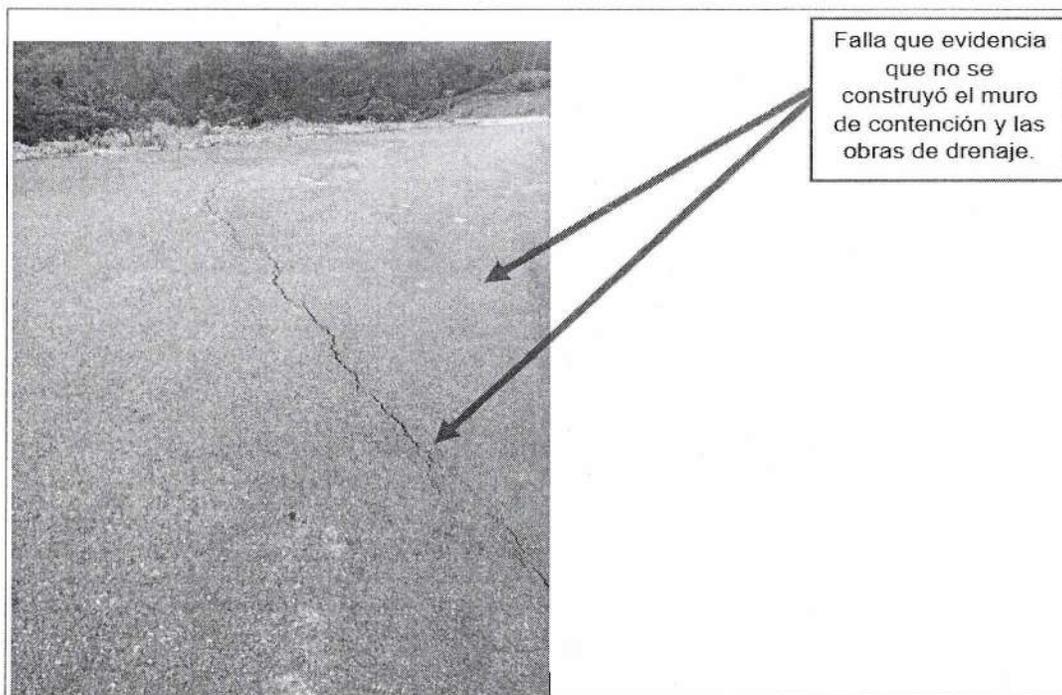


Fotografía 6: Zodme Américas



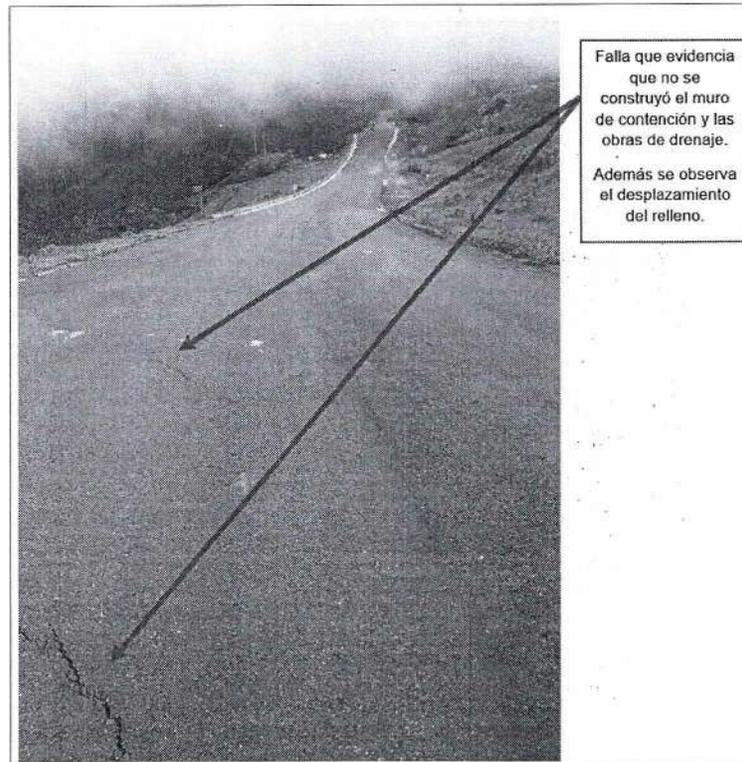
Fuente: Visita de control fiscal 13 de marzo de 2019.

Fotografía 7: Zodme Américas



Fuente: Visita de control fiscal 13 de marzo de 2019.

Fotografía 8: Zodme América

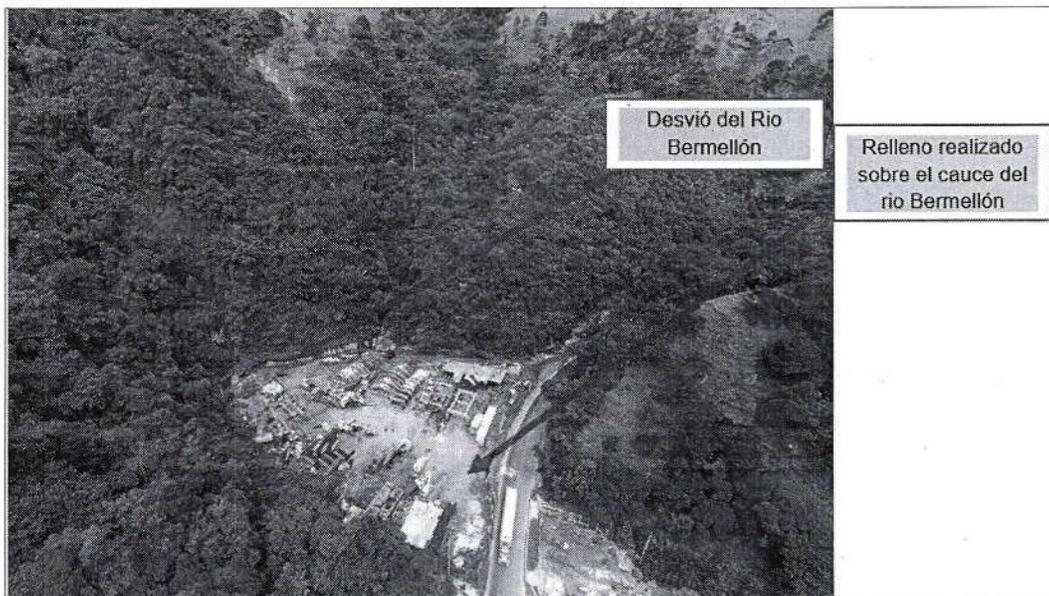


Fuente: Visita de control fiscal 13 de marzo de 2019.

ZODME BERMELLON

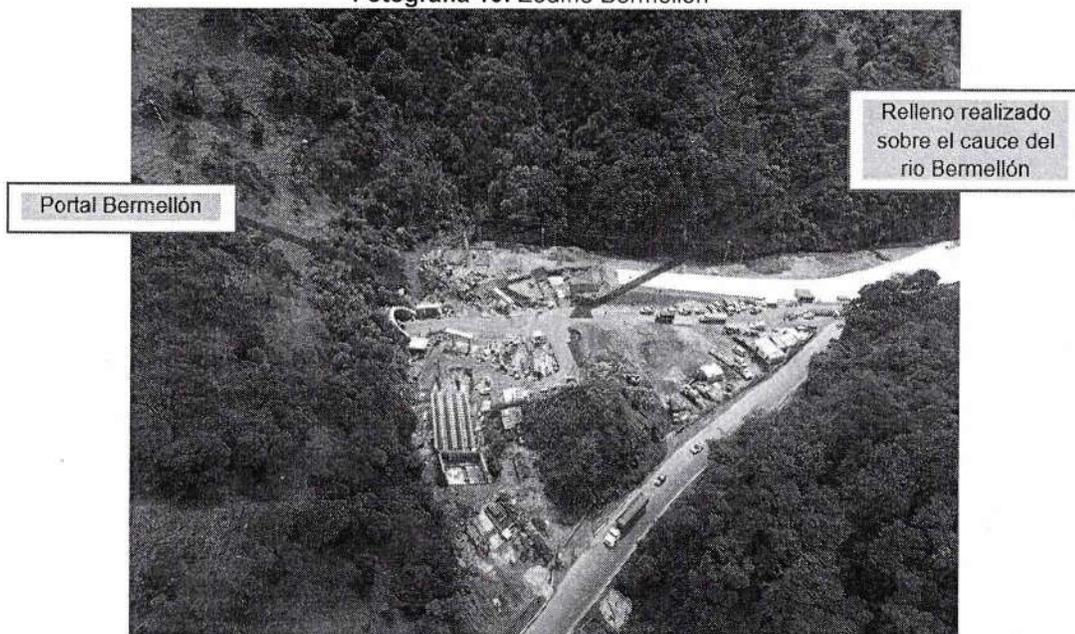
Registro fotográfico suministrado por CORTOLIMA, tomado para la CGR en el marco de la visita 22 al 26 de abril de 2019 en el Departamento del Tolima.

Fotografía 9: Zodme Bermellón



Fuente: Registro fotográfico suministrado por CORTOLIMA, tomado para la CGR en el marco de la visita 22 al 26 de abril de 2019, Tolima.

Fotografía 10: Zodme Bermellón

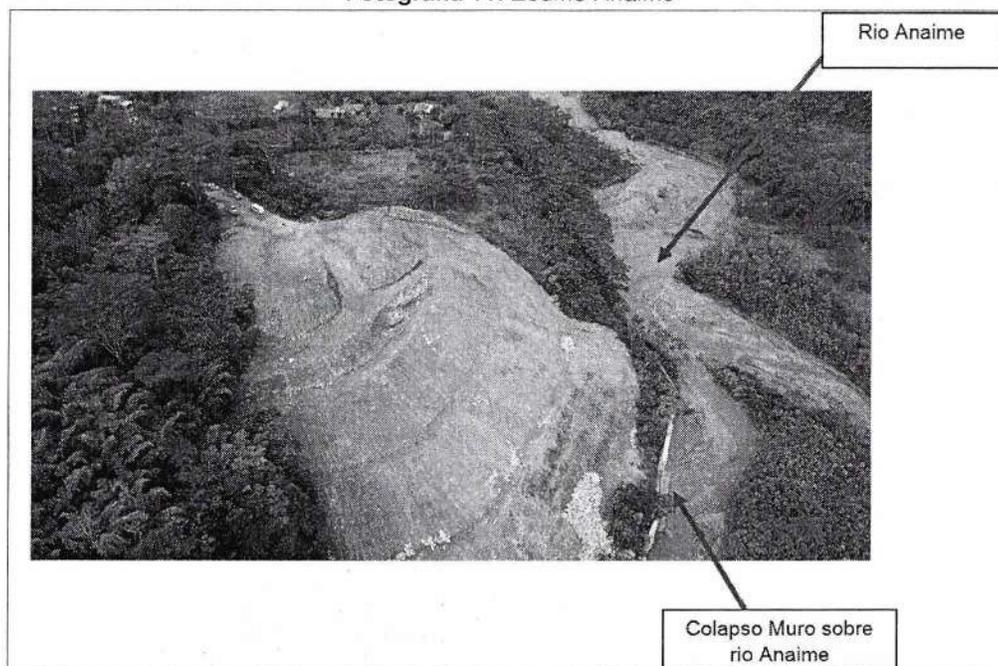


Fuente: Registro fotográfico suministrado por CORTOLIMA, tomado para la CGR en el marco de la visita 22 al 26 de abril de 2019, Tolima.

ZODME ANAIME

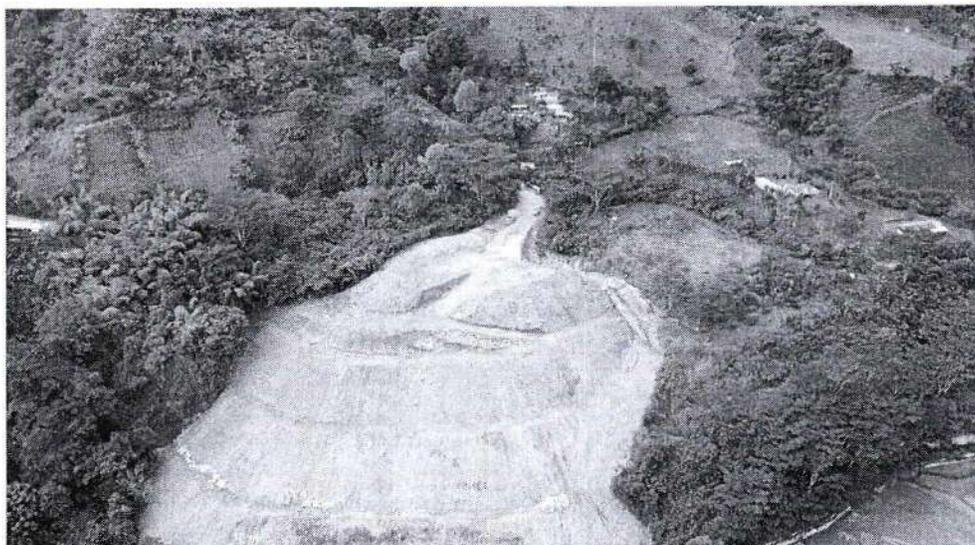
Registro fotográfico suministrado por CORTOLIMA, tomado para la CGR en el marco de la visita 22 al 26 de abril de 2019 en el Departamento del Tolima.

Fotografía 11: Zodme Anaime



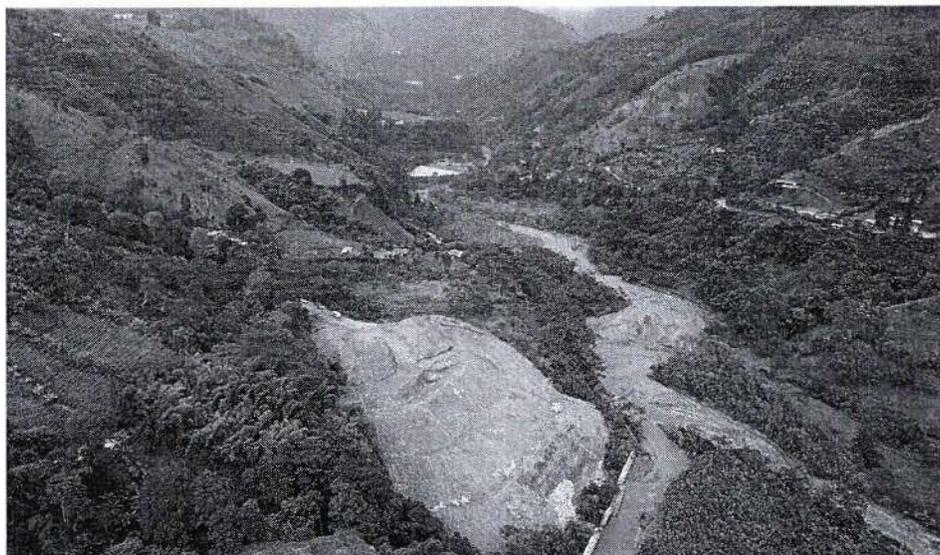
Fuente: Registro fotográfico suministrado por CORTOLIMA, tomado para la CGR en el marco de la visita 22 al 26 de abril de 2019, Tolima.

Fotografía 12: Zodme Anaime



Fuente: Registro fotográfico suministrado por CORTOLIMA, tomado para la CGR en el marco de la visita 22 al 26 de abril de 2019, Tolima.

Fotografía 13: Zodme Anaime



Fuente: Registro fotográfico suministrado por CORTOLIMA, tomado para la CGR en el marco de la visita 22 al 26 de abril de 2019, Tolima.

CAUSA

La falta de control, seguimiento y exigencias por parte de la Autoridad Ambiental tanto del Ministerio en su momento, como la ANLA, han permitido que INVIAS desde el año 2005 y posteriormente la Unión Temporal Segundo Centenario, realice la disposición de materiales en las zonas depósito sin cumplir la exigencia la de la Licencia Ambiental que indicaba que debía construir *estructuras tipo para manejo de escombros mediante filtros, muros de contención y gaviones, Filtros para subdrenajes, diseño típico de zanjas colectoras para drenaje superficial, diseño típico para botaderos y diseño típico para muros de contención en gaviones.*

La Autoridad Ambiental emite actos administrativos en donde se solicita que se **realicen evaluaciones de las zonas de depósito e instrumentación de control, más no se solicita la construcción de las estructuras requeridas, que generen estabilización de las zonas para que no afecten las fuentes hídricas. Debido a que estas zonas se ubican en las vegas inundables de los ríos Anaime, Navarco (Américas) y Bermellón.**

Como se evidencia por la CGR en visita realizada los días del 11 al 15 de marzo en el departamento del Quindío y del 22 al 26 de abril de 2019 en el departamento del Tolima y se registra en el anterior registro fotográfico, que no se han tomado las medidas eficaces, en cuanto a las estructuras exigidas en LA y que las fallas y movimientos en masa, afectan las zonas de depósito así como las zonas aledañas.

Así mismo es relevante precisar que en la construcción del proyecto cruce de la cordillera central Túnel de la Línea, contempla obras (la nueva calzada, túneles, puentes, viaductos) en donde se han generado volúmenes superiores a los autorizados en la Licencia Ambiental y se continúa depositando en las zonas de disposición agravando aún más la situación.

EFFECTO

Daño grave e irreversible causado al álveo de los ríos Anaime, Navarco y Bermellón, que está generando la degradación del medio ambiente, afectando el paisaje y las fuentes hídricas, situaciones que hoy, entre otros es objeto de la Acción Popular que se adelanta, por la Defensoría del Pueblo del Departamento del Quindío.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

CAUSA (INVIAS)

Como se evidenció en las distintas comunicaciones realizadas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, frente a los posibles incumplimientos en la disposición de materiales; INVIAS, no fue eficiente en el manejo ambiental del proyecto y omitió sus funciones en el cumplimiento ambiental y seguimiento de las obras del proyecto.

En comunicación del 13 de abril de 2005 la CRQ²⁴ informa al MMA que: **“en el descole de agua del botadero Américas ocasiono la reactivación de una cárcava localizada en la parte inferior del mismo, dentro del predio de la Finca la Cima, que hay que solucionar para asegurar el futuro botadero y evitar efectos negativos sobre predios adyacentes al mismo. Así mismo hay que solucionar la erosión que se ha presentado sobre el trazo de la tubería del acueducto veredal (..)”** (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

En comunicación del 16 de julio de 2009 la CRQ solicita al Ministerio evaluación botadero Américas, debido a la inestabilidad que desde el año 2005 se viene presentando y la

²⁴ Pág.8574 Expediente LAM1029

generación de escombros por el cauce del Río Navarco en las semanas anteriores a este comunicado.

En el Concepto Técnico 1838 del 27 de octubre de 2009 el MAVDT, informa que informa en el **depósito Américas se encuentra un volumen mayor al autorizado**²⁵.

La Autoridad Ambiental, ha emitido actos administrativos en donde se solicita que se realicen las evaluaciones de las zonas de depósito e instrumentación de control, mas no se solicita la construcción de las estructuras requeridas, que generen estabilización de las zonas para que no afecten las fuentes hídricas. Debido a que estas zonas se ubican en las vegas inundables de los ríos Anaime, Navarco (Américas) y Bermellón.

Como evidenció la CGR en visita realizada los días del 11 al 15 de marzo en el departamento del Quindío, y del 22 al 26 de abril de 2019 en el departamento del Tolima, y se registra en el anterior registro fotográfico; no se han tomado las medidas eficaces, en cuanto a las estructuras exigidas en Licencia Ambiental, y que las fallas y movimientos en masa afectan las zonas de depósito así como las zonas aledañas.

Así mismo es relevante precisar que en la construcción del proyecto cruce de la cordillera central Túnel de la Línea, contempla obras (la nueva calzada, túneles, puentes, viaductos) en donde **se han generado volúmenes superiores a los autorizados en la Licencia Ambiental** y se **continúa depositando en las zonas de disposición agravando aún más la situación.**

EFEECTO (INVIAS)

Daño grave e irreversible causado al álveo de los ríos Anaime, Navarco y Bermellón, que está generando la degradación del medio ambiente, afectando el paisaje y las fuentes hídricas; situaciones que hoy, entre otros, es objeto de la Acción Popular que se adelanta por la Defensoría del Pueblo del Departamento del Quindío.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La ANLA expone las exigencias de esta autoridad a partir del año 2016 cuando el inicio de actividades en estas zonas de disposición inicia a presentar inconvenientes desde el año 2005. Si bien la ANLA inicia sus actividades en el año 2011, ya se evidencia que no había cumplimiento a lo plateado en EIA.

Las obras que se planteaban dentro del EIA, eran obras que debían construirse a medida que avanzaba el relleno. En los informes se evidencia que disponían el material sin conformar las terrazas, sin cumplir con la compactación y canales de drenaje.

Es así como en el año 2016 la ANLA dentro de sus exigencias indica que se deben realizar obras sobre la corona de los taludes. Esta disposición de material se ha realizado

²⁵ 24866 Expediente LAM1029

durante 20 años, e incluso se ha aumentado la capacidad de volúmenes licenciados, sin que se evidencie la construcción de las correspondientes obras de estabilización

Manifiesta la ANLA en su respuesta que en el ZODME Anaime I, “presentó pérdida de playa por aumento de los niveles del río Anaime; como resultado de las condiciones climáticas, en el costado donde se construyeron los gaviones, lo cual ha generado el deterioro de estos en varios puntos de dicho muro”, en las fotos de la presente comunicación se observa que el la pérdida de playa del río Anaime es debido a que no se respetó además la zona de ronda del Río Anaime. Debido a que es su dinámica y es la razón por la cual esta zona debe estar libre, corresponde a su naturaleza.

La ANLA plantea en su respuesta además que en febrero de 2018 y posteriormente en octubre de este mismo año, requirió a INVIAS para que realizara obras de estabilización de ANAIME 1. En la visita de la CGR se evidencia que éstas no están construidas y además que esta zona aún se encuentra recibiendo material, sin que a la fecha se haya generado por parte de la Autoridad Ambiental la correspondiente sanción.

Se observa en esta respuesta, que la ANLA ha evidenciado que la falla de los ZODMES y que a la fecha no genera acciones en protección del medio ambiente.

RESPUESTA INVIAS

Una vez analizada la respuesta de INVIAS a esta observación se establece que:

Desde el inicio de actividades en este proyecto es el año 2005 los sitios de disposición ya presentaban fallas tal como se presentó en la observación comunicada. Pues no se conformó cada área de botadero con obras de drenaje que garantizaran la estabilidad de los sitios conformados y el manejo de los cauces intervenidos; así como obras complementarias que suministren estabilidad y seguridad ante eventos inesperados.

Así mismo se estableció que los taludes de cada botadero, deberían quedar a una distancia tal que los estériles depositados y apisonados no afecten los cuerpos de agua ni plantaciones. Tal como se observa en el registro fotográfico de la CGR presentado en la presente observación, los estériles invaden la fuente Hídrica del río Anaime

Así mismo en el EIA indica que las estructuras de estos depósitos para manejo de escombros tendrían en su interior filtros, muros de contención y gaviones, filtros para subdrenajes, diseño típico de zanjas colectoras para drenaje superficial.

Obras que no se observaron en la visita realizada por la CGR, y tal como lo plantea INVIAS en su respuesta solo hasta el año 2012, siete años después mediante Contrato 1722 de 2012, diseñaron y construyeron obras de contención para estabilizar las discontinuidades estructurales presentes como cárcavas, fisuras, grietas y deterioro de la banca de la vía para el ZODME Américas II.

Es así como la CGR establece que debieron construir obras adicionales, porque en el momento de la conformación de las zonas de depósito no realizaron las obras de estabilidad correspondientes, tal como lo exigía la Licencia Ambiental y se encontraba consignado en el EIA.

Es así, que en la visita de la CGR en los días del 11 al 15/03/2019 y del 22 al 26 de abril de 2019, se observó cómo éstas obras posteriores no funcionaron, pues no mejoraron las condiciones de la zona de los depósitos, como se observa en el registro fotográfico de la presente observación estas zonas se encuentran falladas.

Por los motivos anteriores se mantiene la observación con las incidencias comunicadas.

HALLAZGO 3. D3.P3- Recurso hídrico subterráneo y superficial – ANLA

CRITERIO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 2°. *“Fines esenciales del Estado y misión de las autoridades.*

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultura 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 los particulares”.

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

Artículo 80°. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)*”

Sentencia C-703 de 2010 – Corte Constitucional

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” incorporó los principios generales ambientales al señalar que “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo” y, en lo relativo al principio de precaución, estableció que “La formulación de políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica” y que “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”.

Sentencia de la Honorable Corte Constitucional No. C-632 de 2011.

Las medidas de compensación son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, las localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no pueden ser evitados, corregidos o mitigados.

“Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propriadamente 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”²⁶.

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

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

8.12. La circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa, en todo caso, que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la autoridad ambiental competente, pues éstas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de proporcionalidad. A este respecto, el propio artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 es claro en señalar que la sanción y las medidas compensatorias “deberán guardar una estricta proporcionalidad”, lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe

²⁶ **MEDIDAS COMPENSATORIAS**-Características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de las medidas propriadamente sancionatorias y preventivas. Sentencia de la Honorable Corte Constitucional No. C-632 de 2011.

a la proporción del daño ambiental y, en todo caso, no podría ser excesivamente más gravosa que la sanción misma. Además, en cuanto se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, éstas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados con ellas.

8.13. No sobra agregar, al respecto, que las medidas compensatorias se inspiran en principios incorporados a convenios internacionales de protección al medio ambiente. Sobre el particular, la Declaración de Estocolmo de 1972, consagra en el Principio 3 que “[d]ebe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables”. En concordancia con ello, el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea -TCE-, establece, dentro de los principios que gobiernan la política ambiental europea, el principio “quien contamina paga”, también conocido como contaminador-pagador, en virtud del cual, las personas físicas o jurídicas que sean responsables de contaminación o daño ambiental deben asumir los costos de las medidas que sea necesario adoptar para evitarlo, corregirlo o reducirlo”²⁷.

...”Las medidas de compensación garantizarán la conservación efectiva o restauración ecológica de un área ecológicamente equivalente, donde se logre generar una nueva categoría de manejo, estrategia de conservación permanente o se mejoren las condiciones de la biodiversidad en áreas transformadas o sujetas a procesos de transformación.

Un área ecológicamente equivalente o de equivalencia ecológica se refiere a áreas de ecosistemas naturales y/o vegetación secundaria que mantienen especies y comunidades similares a los presentes en el ecosistema natural o vegetación secundaria impactados y que tienen una viabilidad ecológica similar por área, condición y contexto paisajístico.

La determinación y cuantificación de medidas de compensación por pérdida de biodiversidad debe abordar tres aspectos fundamentales:

- a) Cuánto compensar en términos de área
- b) Dónde realizar la compensación
- c) Cómo compensar y qué tipo de acción desarrollar”²⁸.

Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

Ley 99 de 1993

Artículo 1º.- 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.

²⁷ Naturaleza jurídica de las medidas compensatorias previstas en el régimen sancionatorio ambiental. Sentencia de la Honorable Corte Constitucional No. C-632 de 2011.

²⁸ 2.4 Medidas de compensación, MANUAL PARA LA ASIGNACIÓN DE COMPENSACIONES POR PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD. Adoptado mediante la Resolución del MADS No. 1517 de 2012. Artículos 1.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

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.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

Artículo 31º.- Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones

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

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

Artículo 107 - Utilidad Pública e Interés Social, Función Ecológica de la Propiedad. Declárense de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley.

Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

En los términos de la presente Ley el Congreso, las Asambleas y los Concejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente.

Decreto 2811 de 1974

Artículo 83º.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;

b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;

c.- Las playas marítimas, fluviales y lacustres;

d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;

f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.

Decreto 3573 de 2011

Artículo 3. FUNCIONES. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:

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

Decreto 2041 de 2014

Artículo 1º. Definiciones. Para la correcta interpretación de las normas contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

Alcance de los proyectos, obras o actividades: Un proyecto, obra o actividad incluye la planeación, emplazamiento, instalación, construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación de todas las acciones, usos del espacio, actividades e infraestructura relacionados y asociados con su desarrollo.

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.

Impacto ambiental: Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

Medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

Medidas de corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad,

Medidas de mitigación: Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

Medidas de prevención: Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

Plan de manejo ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto,

obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

El plan de manejo ambiental podrá hacer parte del estudio de impacto ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos, obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición.

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, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.

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

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

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

5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.

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

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

8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.

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.

Frente a los proyectos que pretendan iniciar su fase de construcción, de acuerdo con su naturaleza, la autoridad ambiental deberá realizar una primera visita de seguimiento al proyecto en un tiempo no mayor a dos (2) meses después del inicio de actividades de construcción.

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.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente parágrafo las autoridades ambientales procurarán fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. (...)

HECHOS

El proyecto Cruce de la Cordillera Central Túnel de la Línea fue licenciado por el Ministerio del Medio Ambiente (en ese momento), cuando en el DAA el Diseñador advertía en las conclusiones y recomendaciones, en el numeral 8 que: **“La Ingeniería del DAA tiene limitantes por la escala de los planos utilizada (1:100.000), la cual no da detalle suficiente para el proyecto”** (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Diversos estudios se han realizado en forma posterior al licenciamiento, relacionados con la afectación del recurso hídrico de este megaproyecto como se observa a continuación:

Dentro del modelo hidrogeológico presentado en por Hidrogecol Ltda²⁹ se concluye que los caudales máximos inducidos hacia el túnel **están entre los 500 y 600 l/s** y que la disminución efectiva de **caudales de la hidrología superficial** (ríos y manantiales) consiste en la disminución de flujo e infiltración, están **entre 80 y 196 l/s** y que los descensos máximos de presión están entre los 10 y 30m (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

En el informe del Consorcio CONLINEA³⁰ en el estudio presentado en diciembre de 2004, entre otros indica:

- en el inciso denominado Manejo de aguas describen para la construcción del túnel piloto: (...) “de acuerdo con el informe presentado por el Geólogo Johannes Kleberger y las investigaciones realizadas en campo, las actuales estimaciones de infiltraciones en los primeros 4.6 km del túnel serían entre 110 y 220 l/s. El tiempo de excavación desde un frente sin túnel piloto sería de 60 meses. El volumen total a bombear podría llegar a 15.55 millones de m3 de agua”

(...)

- Síntesis General para el Túnel

- La geomorfología de este sector de la Cordillera Central, donde se encuentra el alineamiento del Túnel, se caracteriza por su topografía escarpada y controlada por grandes sistemas de fallas.

- La geología del sector es compleja y el conocimiento de su estructura en profundidad es muy limitado.

- A lo largo del Túnel se encontrarán diversos tipos de rocas, agrupadas en esquistos negros grafitosos intercalados con esquistos verdes cloríticos del Complejo Cajamarca, metasedimentos y metadiabasas del Complejo Quebradagrande, pórfiricos intrusivos de composición andesítica dacítica y grandes recubrimientos de cenizas volcánicas.

Los principales rasgos tectónicos del área son Fallas, que pertenecen al sistema regional de Romeral, con componentes de rumbo e inversas, en dirección general N-S y otro adicional que lo corta en dirección N-E. A lo largo del Túnel se espera encontrar zonas considerables con rocas

²⁹ Pág. 3220 expediente LAM 1029

³⁰ Pág.9149 Expediente LAM1029

milonizadas, rocas altamente fracturadas y trituradas por el alto tectonismo; es estas zonas **se espera encontrar condiciones particularmente desfavorables para los trabajos de excavación**, particularmente en los tramos con gran cobertura.

- La calidad de macizo a lo largo del alineamiento del Túnel puede variar dentro de un gran rango: desde, excepcionalmente mala hasta buena, dentro del sistema NGL, y desde muy mala hasta buena en el sistema CSIR, con base en la clasificación superficial de macizos realizada.

- Es importante tener en cuenta **la presencia de actividad hidrotermal que está asociada a la reciente actividad volcánica de la zona, la cual producirá un aumento en la temperatura del agua subterránea y de la masa rocosa circundante**.

- En el área de estudio se puede suponer que la saturación de las capas es bastante alta si se tiene en cuenta que el espesor de estas capas muchas veces supera los 40 m, incluso en algunos sitios alcanza los 100 m; además el área de estudio se caracteriza por ser una zona de alta precipitación e hídricamente rica, lo que implica que las capas colectores de agua del subsuelo deben estar bastante saturadas, bien sea por la precipitación o por la infiltración de las diferentes corrientes de las quebradas.

Se pueden presentar en algunos tramos flujos de agua a altas presiones en especial en los sectores donde se presentan contactos de rocas de baja permeabilidad con rocas de mediana a alta permeabilidad, como ocurre en tramos donde los esquistos del Complejo Cajamarca están en contacto con las rocas porfíricas, intrusivas y las metadiabasas del Complejo Quebradagrande.

Estos problemas se pueden presentar también en los tramos donde se esté cruzando las zonas de influencia de fallas. **De acuerdo con las características litológicas de las rocas se espera que se presente contenido de gases, como es el caso del gas metano y anhídrido sulfúrico. Se recomienda la utilización de detectores de gases** en el frente de excavación y sistemas de alarmas para la evacuación del Túnel en el caso de sobrepasar los niveles permitidos. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En este mismo informe, el Consorcio CONLINEA, en las Conclusiones y Recomendaciones de lo Modelado indica:

En el modelo del Túnel se asignó a las partes más altas y de menor pendiente, una recarga Promedio de 600 mm/año en consideración a que las **rocas aflorantes en la zona son bastante impermeables y la precipitación de la zona se evacua, en su mayor parte, como flujo de escorrentía directa**.

Teniendo en cuenta que **uno de los principales impactos potenciales de la construcción de un túnel es el abatimiento de aguas freáticas**, se considera de mucha utilidad analizar la distribución de abatimientos (descensos de la cabeza piezométrica). Estos descensos en metros se 10 años de simulación, graficadas en la capa del modelo en donde se tiene la mayor parte del Túnel. Establecieron para los tiempos de 170, 340, 680 días y los cambios de presión en metros (abatimientos) se observan en 5 puntos dentro del Túnel:

Uno a 700 m del Portal Galicia, otro a 700 m del Portal Bermellón, otro en el centro del Túnel, y los dos últimos en los pozos propuestos de ventilación Pozo Alaska y Pozo Los Andes para el futuro túnel principal o vehicular. **En el modelo se puede observar la rápida estabilización de los descensos cerca de ambos portales lo cual se explica por la cercanía de estos dos puntos a la superficie del terreno**; no así en el centro del Túnel, en donde las cabezas llegan a estabilizarse después de varios años. Los abatimientos en los pozos de ventilación Alaska y Los Andes, se comportan en forma muy similar a los del centro del Túnel. Los abatimientos o disminución de cabeza hacen que se induzca más infiltración y se disminuya la exfiltración o flujo base, teniendo una disminución neta en la hidrología superficial por efecto del Túnel. **Esta disminución de caudal y de cabeza, eventualmente podría llegar a secar cuerpos superficiales**; sin embargo, es importante notar que la tabla de agua es en general profunda (excepción de las zonas cercanas a los portales); por otra parte se puede observar que la variación de cabezas es más acentuada hacia el centro del Túnel que en los extremos; por lo tanto el impacto será menor cerca de los portales.

En consecuencia y con base en el estudio hidrogeológico, se establece que si bien es cierto las infiltraciones generadas **por la construcción del Túnel producirán un abatimiento del nivel freático entre 40 y 130 m. (condición extrema)**, también lo es, la presencia de tablas de agua colgada que son las que alimentan los cauces superficiales y manantiales (junto a los aportes de las aguas lluvias), garantizando en principio la conservación del caudal base de los mismos.

Respecto a los caudales de Infiltración y su impacto sobre la construcción, se cuantificó el caudal que se infiltra en el Túnel a medida que se avanza en su construcción, y después de haberlo terminado, para lo cual se establecieron zonas de balance de agua. Según las gráficas se puede observar que los mayores aportes de caudal ocurren entre las abscisas Km3+000 y Km6+000. Esos caudales corresponden, durante el periodo de construcción, a los volúmenes a manejar y durante la operación al caudal que deben manejar los drenes o el sistema de drenaje establecido para el Túnel.

El máximo caudal es del orden de 500 a 600 l/s, el cual se obtiene hacia el final de la construcción del Túnel. Después va disminuyendo hasta valores que están entre 300 a 200.

El máximo caudal es de este impacto se cuantifica por el aumento de infiltración inducida a partir de la hidrología superficial y por la disminución del aporte del agua subterránea hacia los cauces. Se puede observar que es más sensible la disminución en el flujo base que el aumento de infiltración inducida, en consecuencia el impacto a largo plazo consiste en una disminución entre 90 y 150 l/s, tomando los resultados arrojados por el modelo para 10 y 100 años respectivamente.

Se resalta que los monitoreos realizados y a realizar a través del Plan de Seguimiento y Monitoreo del presente documento, a la quebrada La Vaca (cercano al futuro Pozo Alaska), y al drenaje cercano al futuro pozo Los Andes (sin toponimia), permitirán establecer (junto con los monitoreos realizados al río Bermellón a la altura del portal del mismo nombre y sobre la quebrada la Gata aguas abajo del portal Galicia), variaciones en los caudales de los drenajes localizados sobre el Túnel, inducidos por la perforación y la infiltración de las aguas, aun cuando la presencia de tablas de aguas colgadas en el subsuelo, permiten predecir que no habrá variaciones significativas en los caudales de las aguas superficiales.

Los caudales máximos inducidos hacia el Túnel, están entre 500 a 600 l/sg: ocurren entre las abscisas K3+000 y K6+000.

El Túnel en inmediaciones a Bermellón se excavará en esquistos. Con esta zona se correlacionan numerosos deslizamientos, y pueden expresarse problemas en la excavación. Se esperan filtraciones para estos esquistos de unos 10 l/sg.

- La disminución efectiva de caudales de la hidrología superficial (ríos), consistente en disminución de flujo base e infiltración inducida, están entre 80 a 196 l/sg.

- Los descensos máximos de presión (abatimientos) se presentan hacia el centro del Túnel, con valores máximos entre 110 y 120 m (para t: 36500 días).

- Los descensos máximos de la tabla de agua se presentan también hacia el centro del Túnel con valores que están entre 10 y 30 m

- El suelo del área almacena una cantidad apreciable de agua, que mantiene las condiciones locales de humedad cerca de la superficie, presentando tablas de agua colgadas, que alimentan los cauces superficiales y manantiales.

Recomendaciones

Es fundamental conocer la tabla de agua y las condiciones geo hidráulicas a lo largo del área de influencia del Túnel, a varias profundidades, la cual se puede acometer por parte del área técnica mediante la instalación de una red de pozos de monitoreo o de observación y mediante el uso y actualización del modelo que aquí se presenta.

Se deben efectuar adicional a las pruebas de Leugon, pruebas de conductividad hidráulica y de almacenamiento. Así mismo estos pozos servirán para monitorear los descensos de presión durante la

construcción del Túnel. Es importante que los pozos de monitoreo o piezómetros de observación se construyan con filtros y sellos de bentonita adecuados, para poder hacer pruebas hidráulicas confiables.

El modelo desarrollado es dinámico en el tiempo; aún no se ha calibrado en régimen transitorio, sólo en forma aproximada en estado estacionario; de manera que se recomienda al área técnica encargada introducir los cambios necesarios a medida que se tenga más información.

Se observa en los anteriores párrafos que el Ministerio en todo momento tenía y tiene, conocimiento del impacto que esta obra generaría sobre el recurso hídrico, por las condiciones geológicas de la zona.

El 19 de octubre de 2010 la empresa Multipropósito de Calarcá³¹, le informa a la CRQ, informa que la quebrada el Salado una de las fuentes abastecedora a la cual se le realiza seguimiento y que durante la vigencia 2010, la presencia de trazas de fenoles en el mes de marzo, abril y mayo, así como de cianuro en el mes de mayo y septiembre. Motivos por los cuales está quebrada fue deshabilitada como fuente de abastecimiento para el acueducto de Calarcá.

El juzgado 2° del circuito de Armenia – Quindío, el 6 de octubre de 2010³², solicita al Ministerio se envié la documentación solicitada por el Señor Campo Elías Bermúdez, entre otros, quien solicita el estudio Hidrogeológico en el área de influencia del Túnel Piloto.

En comunicación de la ANLA³³ al Juzgado 3° de Ibagué, informa entre otras a esta dependencia que: *“Durante la construcción del Túnel Piloto, la excavación se adelantó desde los portales Galicia (Quindío) y Bermellón (Tolima) y las aguas de infiltración provenientes del túnel fueron vertidas respectivamente en la Quebrada la gata (por gravedad) y en el río Bermellón (por Bombeo). **Después de que se unieron los dos frentes de excavación, dada la pendiente del Túnel hacia el Quindío, el agua de infiltración vierte hacia ese frente y ha sido más o menos constante del orden de 150 l/s.** al respecto se ha requerido a los titulares de la licencia ambiental, información sobre el comportamiento de dichos caudales a fin de tomar las acciones que sean del caso, según comprobaciones acerca de los impactos causados por el proyecto”.*

Una de las características principales de la afectación de la cuenca de la Quebrada la Gata es la existencia de una falla subparalela al Túnel piloto que representa interconexión hidráulica con el túnel. El plano de falla conduce el agua de la quebrada y sus efluentes de escorrentía en eventos de precipitación, directamente a la abscisa en la cual interseca tangencialmente el túnel. De igual manera, el estudio estimó la posibilidad de que la construcción del Túnel vehicular (el que se adelanta actualmente la UTSC), **se aumentaran los caudales de infiltración, y por lo tanto se prevé el descenso del nivel potenciométrico en cada sistema de flujo local y el desecamiento de otros cauces.**

El tribunal Administrativo del Quindío el 10 de mayo de 2012³⁴ se admite la demanda presentada la defensoría del pueblo, por la construcción de las obras del megaproyecto

³¹ 25841 Expediente LAM1029

³² 25850 Expediente LAM1029

³³ 27293 Expediente LAM1029

³⁴ 27485 Expediente LAM1029

Cruce de la Cordillera Central Túnel de la Línea, **la afectación al recurso hídrico a las fuentes que abastecen el acueducto del Municipio de Calarcá: Río Santo Domingo, Quebrada Salado o la Gata, Quebrada San Rafael y Quebrada el Naranjal.**

Así mismo indica que: *fue posible verificar el desecamiento de los nacimientos y afluentes de la quebrada “la gata”, que se encontraban en el predio Galicia, además de haberse observado que el lecho se mantiene seco a 350 m de su nacimiento y por tanto no es posible emplearla como fuente para uso de actividades productivas de la finca “la galicia”.*

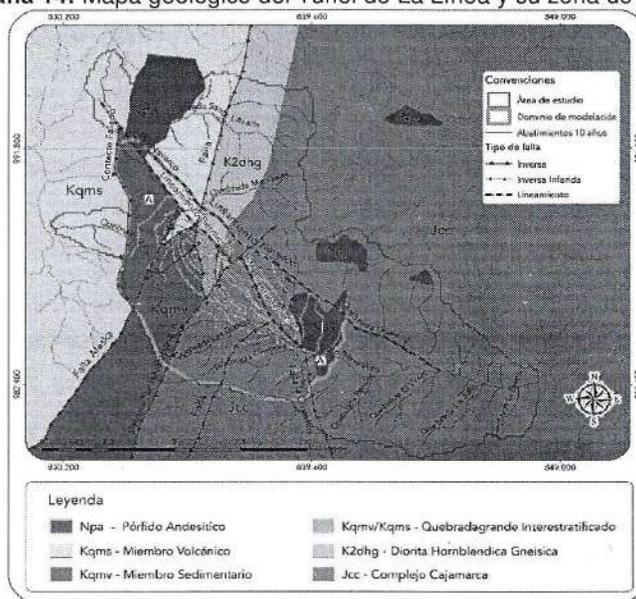
El abatimiento del nivel freático y el desecamiento de algunas fuentes hídricas superficiales presumiblemente causados por el proceso constructivo del túnel piloto de la línea, desembocó en, los requerimientos al INVIAS por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Así mismo, precisó que **la Licencia Ambiental no es una carta blanca para adelantar cualquier actividad sin restricción alguna**, por ello la empresa debe presentar un plan de manejo ambiental, que se convierte en la principal herramienta de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales.

Mediante el convenio Interadministrativo INVIAS 01226 de 2017, la Universidad Nacional de Colombia elabora un estudio para cumplir con los requerimientos de La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, **en donde se evalúa los cambios en el balance hídrico ocasionados por la despresurización del sistema, como consecuencia de la construcción de los túneles.**

Los túneles de la Línea impactan la Macro cuenca Magdalena Cauca, debido a que los túneles atraviesan estas fuentes hídricas transversalmente, como se observa en la gráfica que se encuentra a continuación:

Fotografía 14: Mapa geológico del Túnel de La Línea y su zona de influencia.



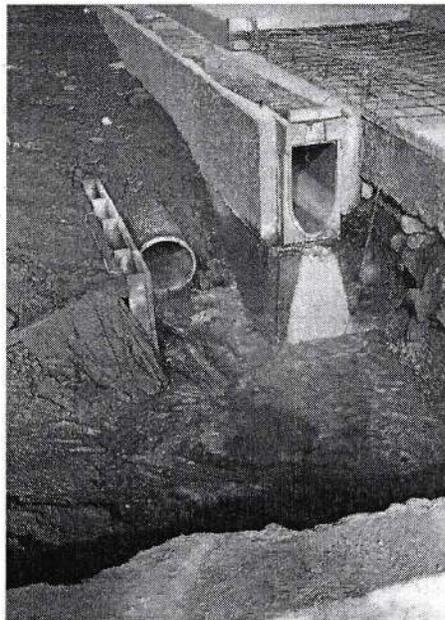
Fuente: informe final Convenio INVIAS 01226 de 2017

Elaboró: UNAL

En el Departamento del Quindío impacta la cuenca del río la Vieja en donde se encuentran los ríos Santo Domingo y Navarco. En el Departamento del Tolima en la cuenca del Río Coello, impactando directamente a la cuenca del río Bermellón y sus afluentes las quebradas entre otras La Bolívar, Cristales, El Violín, Guala, La Arenosa, La estrella, La Julia, La Plancha, La Soledad, Las guascas, Las Marías, Perales.

Teniendo en cuenta el alto grado de fracturamientos de las rocas de la cordillera central que conforman la zona en donde se desarrolla las obras del Túnel Piloto y Vehicular de la Línea, así como la influencia de las fallas geológicas³⁵, las cuales generan discontinuidades en las rocas lo cual permite que el flujo de agua superficial y subterránea se depositen en las obras del túnel de la línea y genere un flujo como se observó por la CGR en la visita realizada los días del 11 al 15 de marzo en el departamento del Quindío y del 22 al 26 de abril de 2019 en el departamento del Tolima.

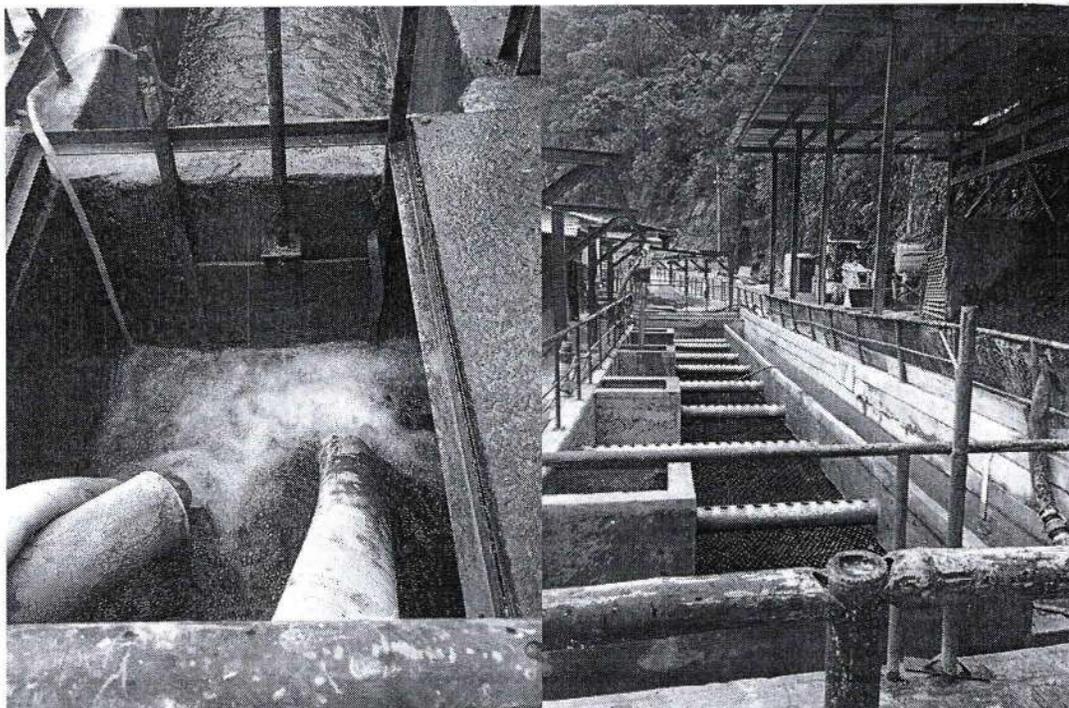
Fotografía 15: Se observa como fluye el Agua proveniente del interior del túnel Vehicular. Aquí llegan las aguas superficiales como subterráneas mezcladas y contaminadas por los procesos constructivos de los Túneles.



Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

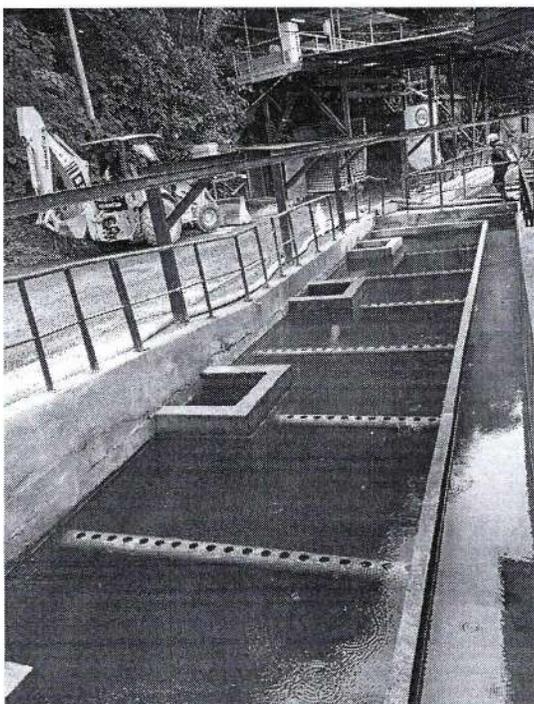
³⁵ Falla la Gata: controla el cauce de la quebrada la Gata; Falla el Portal: está definida por su presencia en las cabeceras de las quebradas en cercanías del portal Galicia; Falla Galicia: muestra expresiones claras en las cabeceras de las quebradas la Gata y el Túnel; Falla la Vaca: esta falla se encuentra controlando el Valle de la quebrada la Vaca, Falla la Soledad: es un conjunto de 4 fallas de trazo sinuoso que se trenzan, Falla la Estación: se dispone con tendencia subparalela al eje del túnel, su lineamiento se desprende desde el occidente donde empalma con el sistema de fallas de la soledad. Falla los Chorros: Además, esta falla se constituye en el límite entre el complejo Quebradagrande y el Complejo Cajamarca que manifiesta el fuerte tectonismo al que fueron sometidas las rocas aledañas a esta falla. Falla Bermellón, – Campanario y la Falla la Cristalina

Fotografía 16: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Industriales.



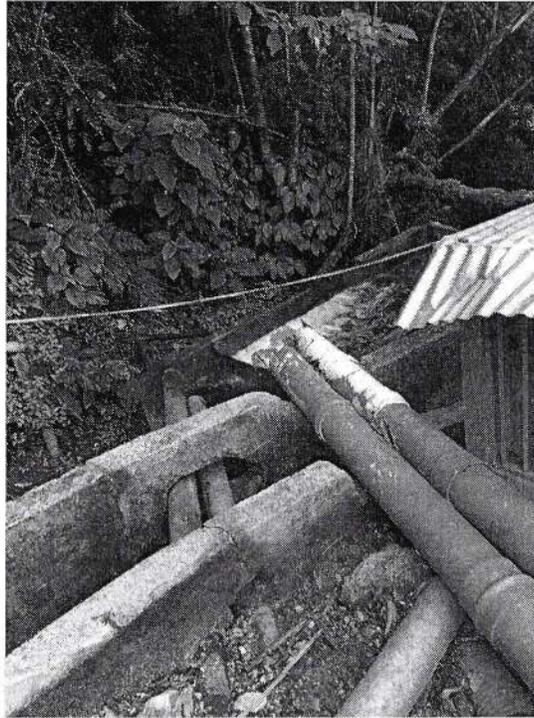
Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

Fotografía 17: Agua proveniente del interior del túnel Vehicular y del Túnel Piloto. La cual viene contaminada por los procesos constructivos de construcción, situación que obliga pasar el Recurso hídrico por una PTARI.



Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

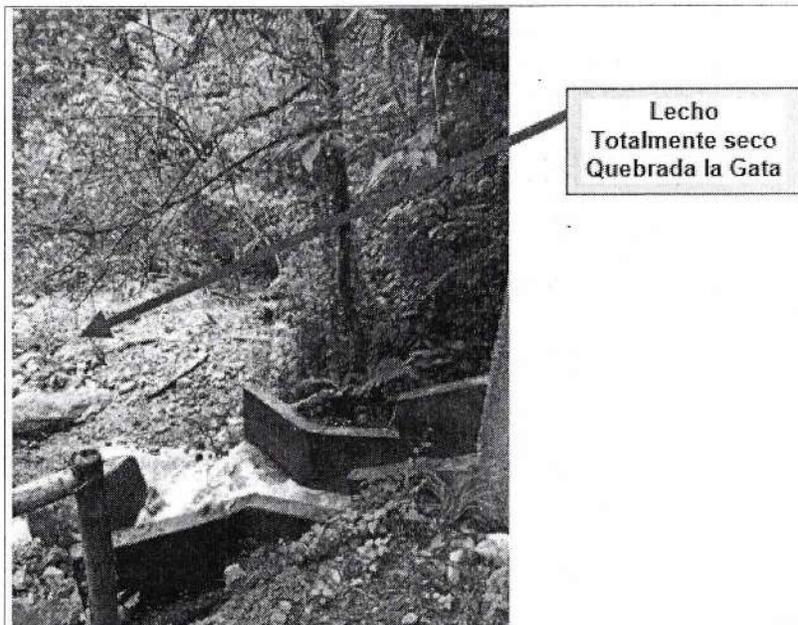
Fotografía 18: Agua saliendo de la PTARI.



Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

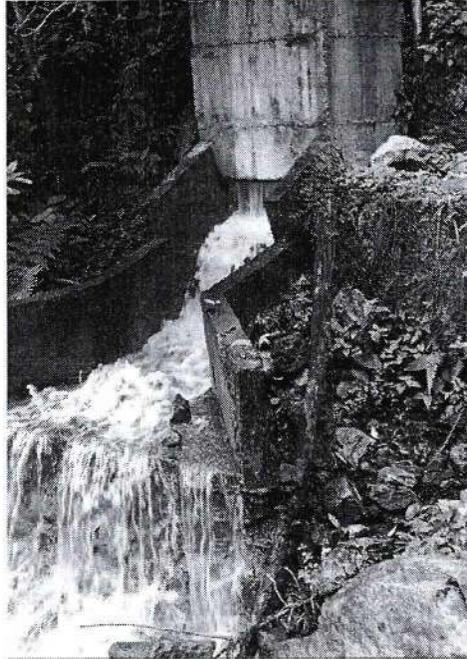
Después del proceso en la PTAR se transporta por tuberías. En este registro se observa el volumen que se descarga sobre la Quebrada la Gata – el Salado.

Fotografía 19: Lecho Quebrada La Gata.



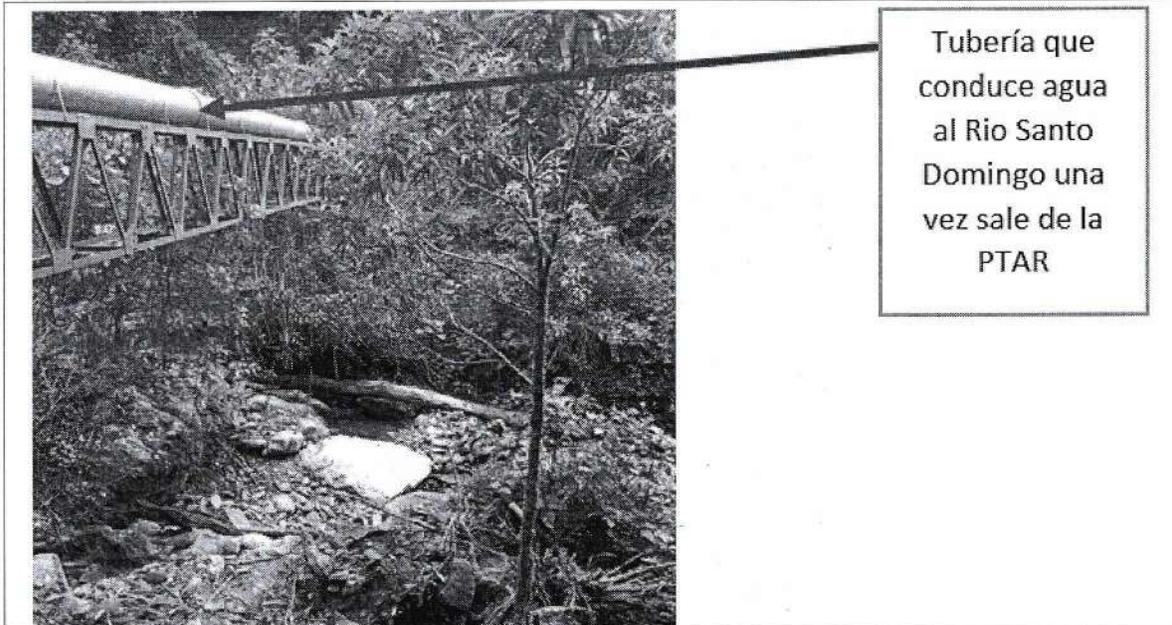
Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

Fotografía 20: Vertimiento sobre La Gata.



Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

Fotografía 21: Tubería que conduce el agua al Rio Santo Domingo

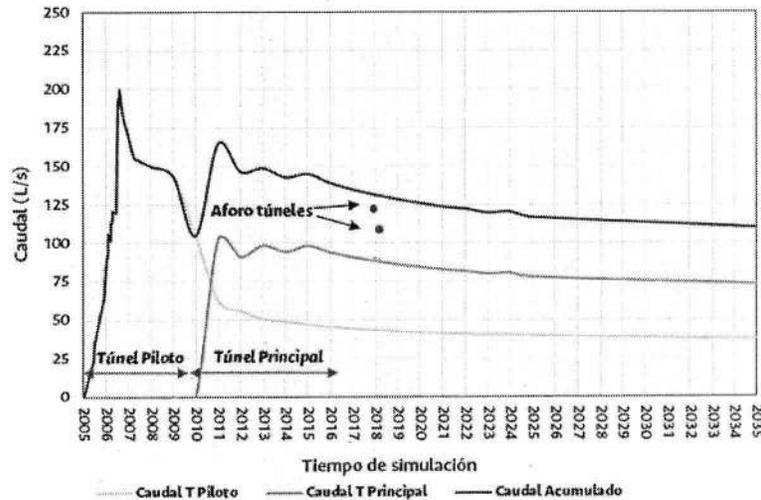


Fuente: Visita de control fiscal 15 de marzo de 2019.

En el anterior registro fotográfico se observa cómo se trata el caudal proveniente del interior de los túneles y es entregado a las fuentes hídricas una vez pasa por una PTAR.

Como se observa en la gráfica No.2 en el estudio Convenio INVIAS 01226 de 2017 solamente se tuvo en cuenta los caudales de infiltración, en donde no incluye los abatimientos.

Ilustración 5: Caudales infiltrados túnel principal y piloto-Hidrógrafa acumulada.



Fuente: Producto del contrato interadministrativo No. 01226 de 2017, Celebrado entre la Universidad Nacional e INVIAS
Elaboró: UNAL

Así mismo, este informe se describe en las conclusiones que las estaciones hidrometeorológicas de monitoreo de INVIAS, las cuales fueron solicitadas por la autoridad ambiental han funcionado desde marzo de 2015 a febrero de 2018, indicando que solo una estación cuenta con registros al 90% de las 18 instaladas. Por lo tanto, la información que se recibió aún no cuenta con datos que sirvan de insumo para algún tipo de análisis.

Los datos de la gráfica No.2 indican en este informe es un referente obtenido por medio de un modelo hidrogeológico conceptual, **ya que no se contó con un nivel piezométrico o cotas de manantiales.**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, como autoridad ambiental con competencia en el proceso de seguimiento ambiental del proyecto denominado “cruce de la cordillera central”, ha sido ineficaz, ineficiente e inoportuna en el seguimiento y control de los impactos derivados de la perforación o excavación del túnel piloto y túnel principal del proyecto.

Lo anterior, dado que no se encuentran evidencias documentales, ni en la visita realizada por este ente de control, del establecimiento de alguna medida de compensación por la pérdida del caudal de las fuentes hídricas afectadas por el abatimiento del nivel freático de la zona de influencia directa del túnel principal y del túnel piloto, especialmente la Quebrada La Gata – El Salado, ya que se ha evidenciado que aguas arriba del punto de vertimiento generado por las aguas de infiltración del túnel piloto y principal la Quebrada se encuentra seca.

El estudio hidrogeológico presentado por la Universidad Nacional de Colombia, como producto del Contrato interadministrativo No. 01226 de 2017, confirma que el efecto dren producido por la excavación del túnel piloto y principal genera un impacto sobre la red hidrográfica cercana, ocasionando un abatimiento de los diferentes cuerpos hídricos.

Lo anterior, implica que las aguas del nivel freático se profundicen, ocasionando cambios en las alturas donde brotan los manantiales de la red hidrográfica de la zona o como lo cataloga el estudio de la UNAL, del dominio del modelo. Consecuentemente, cauces de quebradas, en tramos, pasan de ser corrientes perennes, que transportan agua todo el año, a corrientes efímeras, que transportan agua solamente durante eventos de precipitación.

Para la Quebrada La Gata, el impacto se relaciona con el cambio en la elevación de esta corriente natural. Antes de la excavación del túnel piloto y del túnel principal su nacimiento se encontraba sobre los 2850 msnm y ahora (2018) sobre los 2638 msnm. La corriente de La Quebrada La Gata se encuentra determinada por la estructura de la falla del mismo nombre, subparalela al túnel piloto, que conduce el agua de la quebrada y los afluentes de escorrentía directamente a la abscisa en la cual la falla intercepta tangencialmente el Túnel (UNAL, 2018).

Este impacto ambiental era previsible, además de encontrarse reportado en varias quejas de la comunidad, con relación a la escasez de agua, lo que ocasionó un proceso sancionatorio por parte de ANLA según auto 2271 de 2012.

A pesar de conocer este impacto ambiental, la ANLA como autoridad ambiental competente, ha omitido exigir medidas compensatorias acordes a la magnitud y severidad del impacto ambiental en comento, con el ánimo de retribuir al entorno natural, esta afectación ambiental.

CAUSA

Debido a que la licencia ambiental del proyecto “Cruce de la Cordillera Central -Túnel de la Línea”, fue otorgada con estudios que no permitieron analizar el verdadero impacto del recurso hídrico tanto superficial como subterráneo, tal como lo deja en evidencia el Diseñador, cuando en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas manifiesta que la información no se encuentra a nivel de detalle, debido a la escala utilizada.

Las zonas de mayor aporte de agua de infiltración se presentan en los casos donde las fallas son áreas de recarga y a su vez control del cauce superficial, dada la estructura del macizo en el área de influencia, el cual se caracteriza por ser roca altamente impermeable y poco competente como acuífero, por lo que el flujo de agua subterránea se presenta, sobre todo, por las fallas geológicas y a su vez, la recarga del sistema se produce principalmente por precipitación directa. Estas últimas, determinan en gran medida el caudal de la red hidrográfica superficial.

El Ministerio y la ANLA durante la ejecución del proyecto han solicitado en reiteradas ocasiones a INVIAS presentar análisis de la Hidrología superficial como subterránea e instrumentar las fuentes hídricas, dicha información muestra la pérdida del recurso hídrico, aun así **la Autoridad Ambiental no genera un pronunciamiento de protección y es así como desde el año 2005 a la fecha del presente informe (21/06/2019), no se plantean soluciones de fondo, que permitan recuperar los caudales perdidos, así como minimizar y mitigar las pérdidas generadas en este proyecto al recurso Hídrico tanto Subterráneo como Superficial.**

Administrativamente, la ANLA no ha sido eficaz en advertir estas afectaciones, que necesariamente necesitan medidas de compensación ambiental, en proyectos de interés nacional como el del caso.

EFECTO

Por ser el recurso hídrico Patrimonio Nacional y de interés de la población colombiana, esta situación genera una pérdida de álveo de las fuentes Hídricas debido a que no se planifica el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar sostenibilidad, su conservación, restauración o sustitución.

Es así como se evidencia un deterioro ambiental, sin exigir la reparación de los daños causados, al omitir el principio de precaución, tal como se evidencia la CGR en la visita realizada los días del 11 al 15 de marzo en el departamento del Quindío y del 22 al 26 de abril de 2019 en el departamento del Tolima.

Se observa que existe peligro de daño grave e irreversible y que no se adoptan de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Adicionalmente, es una de las causas principales de la Acción Popular que adelanta la Defensoría del Pueblo del Departamento del Quindío al proyecto Cruce de la Cordillera Central -Túnel de la Línea.

Todo lo anterior genera pérdida de biodiversidad neta en el área de influencia directa del proyecto.

Perdida de servicios ecosistémicos de provisión de agua y regulación del clima por la pérdida del nicho ecológico de las especies asociadas a los tramos en los cuales la oferta hídrica ha disminuido drásticamente, sin que exista una medida de compensación equivalente a la afectación causada, ocasionando costos ambientales (pasivos ambientales).

Además de faltar a los principios de gestión fiscal de eficacia, eficiencia y oportunidad la ANLA han permitido la generación de pasivos ambientales al omitir imponer medidas de manejo ambiental de compensación, por lo que presuntamente, también la ANLA falta al principio de gestión fiscal de valoración económica de costos ambientales, dado que a partir de la omisión de la función misional de seguimiento y control se han ocasionado afectaciones a los bienes y servicios ecosistémicos a escala regional.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La ANLA Plantea la ANLA en su respuesta que:

*"(...)la fuente hídrica que mayor afectación ha presentado ha sido la quebrada "La Gata" cuya falla se intercepta con las obras subterráneas en su primer tercio en el sentido Quindío-Tolima.
(...)*

*existe un conocimiento del impacto sobre el recurso hídrico de las obras desde el inicio de la licencia y que las excavaciones ya finalizaron, esta Autoridad ha requerido al INVIAS realizar el análisis a nivel hidrogeológico e hidrológico actualizado, con el fin de establecer los impactos reales en las 5 microcuencas
(...)*

*De acuerdo con lo anterior, se informa que se está realizando la evaluación de la información para determinar de manera concreta de establecer nuevas medidas de compensación a implementar, por efectos de la obras en mención, dado que la condición hidrogeológica de la cordillera central en esta zona está condicionada al aspecto estructural del macizo a nivel geológico específicamente en lo que respecta a las brechas, de las fallas La Gata, Alaska, El Viento, La Vaca Campanario, La Soledad, Los Chorros y Cristalina que forman parte del sistema "Romeral", considerando que no existen medidas a nivel constructivo a implementar dentro de las excavaciones que permitan un control efectivo del nivel piezométrico durante el proceso de desconfiamiento del macizo a una profundidad máxima de 800 m aproximadamente. **Subrayado fuera de texto***

De Acuerdo a lo planteado por la ANLA se evidencia el gran impacto ambiental que ha generado al recurso hídrico desde el año 2005, fecha en donde inicia la excavación del túnel piloto. A la fecha del presente informe la Autoridad Ambiental no cuenta con una cuantificación que permita generar las respectivas compensaciones y sanciones, pues los sancionatorios que han generado se quedan en actuaciones sancionatorias, que han iniciado tan solo desde el año 2012 y que a la fecha no han sido resueltas.

Por las consideraciones anteriores, la CGR mantiene la observación con las incidencias comunicadas

HALLAZGO 4. D4.P4.F1 - Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales Industriales – STARI INVIAS

CRITERIO

Constitución política.

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

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

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

Contrato No. 3460 de 2008, pliego de condiciones definitivo, apéndice F.

“...Es responsabilidad del contratista bajo su costa y riesgo de toda la gestión, manejo ambiental y social de las obras y el cumplimiento de la normatividad vigente.

El valor de la ejecución de las medidas de manejo ambiental, entendido como la gestión ambiental para todas las etapas del contrato, incluidos los costos de licenciamiento, servicios de evaluación, costos de visitas y seguimiento por parte de la autoridad ambiental, recuperación y preservación de manejo del medio, corre por cuenta y riesgo del contratista.

Es de absoluta responsabilidad del contratista la gestión ambiental, manejo ambiental de las obras y el cumplimiento de la normatividad vigente, hasta la entrega del contrato al INVIAS.

El cumplimiento de las normas ambientales aplicables a los procesos constructivos será del exclusivo costo y riesgo del contratista.

Por lo tanto, el contratista por su cuenta y riesgo, deberá realizar todas las gestiones necesarias para el cumplimiento de las normas ambientales vigentes, incluyendo la tramitación y obtención de los Permisos, Licencias, Concesiones, etc, necesarios para la ejecución de las actividades señaladas en el párrafo anterior. El cumplimiento de estas obligaciones por parte del contratista no generará compensación ni indemnización alguna a cargo del INVIAS, ni será admitido como causal eximente del cumplimiento de cualquiera de las obligaciones que adquiere el contratista al firmar el Contrato.

Dentro de las actividades a que se refiere las responsabilidades del contratista se incluyen, sin limitarse, las siguientes:

· Vertimientos sólidos y líquidos

El contratista será responsable por su cuenta y riesgo de los pasivos originados en la inadecuada ejecución de las Licencias Ambientales y de los planes de manejo ambiental o cualquier otro documento y/o requisito exigido por la normatividad ambiental vigente”³⁶.

El objetivo de calidad para el año 2017 del Río Santo Domingo, en cuanto a Sólidos Suspendidos Totales -SST-, es de menos de 40 (mg/l).

La UTSC tenía el requisito impuesto por CRQ de optimizar el sistema de tratamiento de aguas residuales industriales o formular alternativas para reducir las cargas contaminantes vertidas actualmente a la Quebrada la Gata del municipio de Calarcá.

El permiso de vertimientos otorgado a la UTSC en 2011, con vigencia de cinco años, estaba condicionado a límites, en cuanto a parámetros de calidad se refiere, adoptados por las autoridades ambientales.

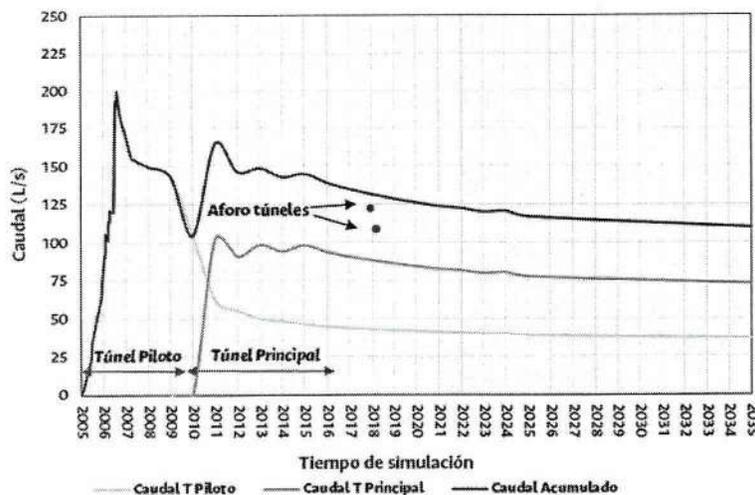
HECHOS

Las medidas de manejo ambiental relacionadas con el tratamiento de las aguas que drena el túnel piloto y el túnel principal del proyecto “cruce de la cordillera central”, popularmente conocido como túnel de la línea, han sido ineficaces, ineficientes y han representado pasivos ambientales que finalmente han sido asumidos por el estado a través del Instituto Nacional de Vías –INVÍAS-.

³⁶ Numeral 1.3, apéndice F del pliego de condiciones definitivo del Contrato No. 3460 de 2008.

En la construcción, tanto del túnel piloto como del principal, se presenta un impacto en la dinámica hidrogeológica de la zona, ocasionando un efecto dren que evacua un caudal que ha sido variable en la ejecución del proyecto y que tiende a mantenerse (ver imagen No. 01), pero que en este momento se encuentra en un promedio de alrededor de 120 l/s, como lo indica el informe final del contrato interadministrativo No. 01226 de 2017 (INVIAS-UNAL), cuyo objetivo fundamental era "...estudiar las interacciones agua superficial – aguas subterránea a fin de establecer los efectos producidos por la construcción del túnel de la línea sobre las fuentes hídricas superficiales..." (UNAL, 2018. Pg. 17)

Ilustración 6: Caudales infiltrados túnel principal y piloto-Hidrógrafa acumulada.



Fuente: Producto del contrato interadministrativo No. 01226 de 2017, Celebrado entre la Universidad Nacional e INVIAS
Elaboró: UNAL

El caudal drenado trae consigo una alta carga de sólidos, debido al arrastre de los sedimentos de la zona, para lo cual se diseñó por parte de la Unión Temporal Segundo Centenario³⁷ y se aprobó por parte de la Interventoría realizada por el CONSORCIO D.I.S. S.A. E.D.L LTDA³⁸ y el INVIAS, unas medidas de tratamiento consignadas en el plan de manejo ambiental del proyecto y particularmente en el permiso de vertimientos otorgado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-, mediante Resolución No. 1633 de 2011.

³⁷ En calidad de contratista del INVIAS, mediante Contrato de obra No. 3460 de 2008, cuyo objeto fue "Estudios y diseños gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto cruce de la cordillera central: túneles del II centenario-túnel de la línea y segunda calzada Cajamarca", con un valor final de \$914.409.512.800 COP, como consta en el informe del gestor técnico del 1 al 15 de febrero de 2017. No se habla de acta de liquidación frente a este Contrato porque el INVIAS declaró el incumplimiento del contratista mediante Resolución No. 08443 del 29 de noviembre de 2016.

³⁸ Contrato de interventoría No. 0157 de 2009, cuyo objeto fue "Interventoría a los estudios y diseños gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto cruce de la cordillera central: túneles del II centenario-túnel de la línea y segunda calzada Cajamarca", con un valor final de \$25.309.365.688, como consta en el informe del gestor técnico del 1 al 15 de febrero de 2017.

A partir de esta consideración, se aprobó en el plan de manejo ambiental del proyecto la ficha No. 12 relacionada con el manejo de residuos líquidos. Allí, de manera tangencial, se presenta la afectación de este vertimiento industrial a la cuenca del Río Santodomingo.

La licencia ambiental del proyecto tiene carácter ordinaria, por lo que CRQ otorga permiso de vertimientos de aguas residuales industriales a la Unión Temporal Segundo Centenario –UTSC (Contratista de INVIAS), mediante la Resolución No. 1633 de 2011. Allí se aprobaban como tecnología de tratamiento de las aguas residuales industriales tanques de sedimentación y la aplicación de coagulante con el fin de remover los sólidos suspendidos.

Esta tecnología no garantizó de manera eficaz y eficiente la remoción de sólidos suspendidos totales (SST) como se demuestra en los diferentes monitoreos realizados en el marco del contrato No. 3460 de 2008, y los realizados por la CRQ; Estos últimos, además demuestran la inadecuada operación de los tanques sedimentadores por parte del titular del permiso, como queda consignado en la Resolución No. 239 de 2012, la cual impone una medida preventiva.

No obstante, de la meta de remover el 80% de los SST, que no se cumplió eficazmente, el restante porcentaje de contaminación representaba una carga contaminante imposible de depurar por la dinámica de la cuenca del Río Santo Domingo.

Como resultado de lo anterior, fue necesario la optimización de los tanques sedimentadores, situación que alertó CRQ³⁹ en la citada Resolución No. 239 y en el fallo de la acción popular por parte del Tribunal Administrativo del Quindío que dispuso la reparación de los daños ambientales ocasionados por las obras. Este fallo fue confirmado en segunda instancia en el Consejo de Estado el 19 de septiembre de 2013, Expediente No. 63001233100020120008901 de acción popular, Magistrado ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

De esta manera, UTSC incumplió lo pactado en el Contrato No. 3460 de 2008, concretamente en el apéndice F del pliego de condiciones, al no que optimizar de manera eficaz el Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales Industriales-STARI-. Por su parte el INVIAS no ejerció sus controles y herramientas contractuales para asegurar la optimización del STARI y procedió a suscribir el Contrato No. 1883 de 2014 con el consorcio Conlinea 3, cuyo objeto fue la “*Terminación túnel piloto ‘cruce de la cordillera central’*”, con un valor final de \$144.625.790.790⁴⁰, dentro del cual se encuentra la optimización del mismo sistema de tratamiento de aguas.

Este ente de control considera que la gestión fiscal adelantada por el INVIAS, frente al tratamiento de las aguas residuales industriales del túnel piloto y principal del proyecto “*cruce de la cordillera central*”, fue ineficaz, ineficiente, inoportuna y antieconómica, toda vez que el INVIAS celebró el contrato No. 1883 de 2014 con Conlinea 3, en el cual se

³⁹ Los objetivos de calidad de la cuenca fueron fijados por CRQ mediante Resolución No. 1035 de 2008.

⁴⁰ Como se detalla en el informe mensual de supervisión del INVIAS No. 39 correspondiente al periodo del 01 de marzo de 2018 al 15 de marzo de 2018. Contrato sin liquidar a la fecha.

incluye la optimización del STARI, desconociendo lo pactado con la UTSC en el contrato No. 3460 de 2008, en el sentido de que era responsabilidad, de la UTSC, bajo su costa y riesgo toda la gestión, manejo ambiental y social de las obras y el cumplimiento de la normatividad vigente.

El valor de la ejecución de las medidas de manejo ambiental, entendido como la gestión ambiental para todas las etapas del contrato, corría por cuenta y riesgo del contratista, dado que eran previsibles los costos ambientales del tratamiento de los vertimientos industriales.

Dicho de otro modo, la optimización del STARI era responsabilidad de la UTSC, de acuerdo a lo pactado en el apéndice F del contrato No. 3460 de 2008, por lo que la contratación llevada a cabo mediante el contrato No. 3460 de 2008, se considera, presuntamente, detrimento al patrimonio del estado estimado en \$1.832.571.490, correspondiente a los ítems 67 - (OE-19) y 68 - (OE-20), del título VII obra extra, reconocido y efectivamente pagado por el INVIAS al Contratista Conlinea 3, como consta en el acta de entrega y recibo definitivo de obra del 26 de junio de 2018, ver tabla No. 01.

Tabla 6: Ítems relacionados con la optimización de la STARI.

VII. OBRA EXTRA					
No. ORDEN	DESCRIPCIÓN ITEM	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL EJECUTADO
67 - (OE-19)	Optimización STARI Túnel Piloto	gb	1,00	\$1.747.232.063	\$1.747.232.063
68 - (OE-20)	Diseños Optimización de la STARI Túnel Piloto	gb	1,00	\$85.339.427	\$85.339.427

Fuente: acta de entrega y recibo definitivo de obra del 26 de junio de 2018.

Elaboró: Equipo auditor

CAUSA

Falencias en los mecanismos de control interno del INVIAS que no permiten advertir frente a el reconocimiento y pago de ítems contratados, que son responsabilidad de otros acuerdos contractuales.

De igual manera fallas y omisiones en el proceso de planeación del Contrato No. 1883 de 2014 celebrado con Conlinea 3, las múltiples adiciones y modificaciones del contrato, implicaron una adición de \$37.550.000.000, que representa un 33.88% en sobrecostos. Además, se pactó Inicialmente un plazo de ejecución de 12 meses y finalmente el total de las prórrogas fue de 26 meses, 116,7% de plazo extra.

La ineficacia en la planeación por parte de INVIAS del Contrato No. 1883 de 2014, no permite advertir, las obligaciones contractuales del contratista UTSC como titular del permiso de vertimientos otorgado mediante Resolución CRQ No. 1633 de 2011.

EFECTO

Se generó un presunto detrimento al patrimonio del Estado estimado en \$1.832.571.490 representado en: los recursos comprometidos por parte del INVIAS en el Contrato 1883 de 2014 celebrado con Conlinea 3; y el pasivo ambiental, representado en la contaminación por solidos suspendidos, no asimilable por parte de la Quebrada La Gata, tributaria del Río

santo Domingo, desde el inicio de ejecución del Contrato No. 3460 de 2008 hasta la optimización de la STARI, ya que esta última actividad se debió desarrollar por parte de la UTSC.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La respuesta de INVÍAS se estructura en 7 literales, del a. al g. Del literal a. al literal d. la entidad se ocupa de hacer un recuento histórico de los vertimientos, y de los permisos asociados a estos, generados en desarrollo de la excavación del túnel piloto (Contrato 557 de 2004), del túnel principal (Contrato 3460 de 2008), de la terminación del túnel piloto (Contrato 1883 de 2014) y de la terminación del túnel principal (Contrato 806 de 2017).

En el literal e. INVIAS manifiesta que el vertimiento del túnel piloto es responsabilidad de Conlinea 3, con ocasión del Contrato 1883 de 2014, situación que no se considera cierta dado lo siguiente:

1. El permiso de vertimientos que se encontraba vigente para la época de la celebración del contrato con Conlinea 3 era el permiso de vertimientos otorgado a la UTSC mediante Resolución 1633 de 2011, el cual aprobaba el tratamiento de aguas residuales industriales generados en el túnel piloto (portal Quindío) y túnel vehicular, por un término de cinco (5) años.

Como se observa, sobre la UTSC recaía la responsabilidad del tratamiento de las aguas drenadas del túnel principal y piloto, así lo aprobó la autoridad ambiental con competencia en la materia y así lo acepta la UTSC, ya que el diseño del vertimiento producto del efecto dren se presenta por un único punto de descarga, ya que el túnel piloto arrastra las aguas filtradas del túnel principal.

2. La carga de sólidos suspendidos (SST), parámetro sustancialmente contaminante de la red hídrica del área de influencia del vertimiento, depende en gran medida de la actividad de perforación de los túneles. Es decir, mientras se encuentra en ejecución la actividad de excavación de túneles, los SST van a ser mayores, por lo que no se comparte el argumento de que la actividad de revestimiento del túnel piloto y pavimentación, actividades sustanciales del objeto del Contrato 1883 de 2014, representen un aumento elevado en la generación de SST.

En este sentido las obras que determinaban la carga contaminante por SST eran las propias de la excavación del túnel principal realizadas en el marco del Contrato 3460 de 2008, por cuanto el túnel piloto ya se había excavado.

El apéndice ambiental del Contrato 1883 de 2014 celebrado con Conlinea 3, plantea obligaciones que pareciesen nuevas pero no lo son. Se habla del cumplimiento de los parámetros de calidad del Río Santo Domingo, los cuales están dados desde la resolución 107 de 2007, modificada por la resolución 1035 de 2008; se habla del tratamiento del agua proveniente del túnel piloto, que como ya vimos, resulta imposible,

dado el diseño el cual plantea en la realidad que las aguas del túnel principal se trasporten al túnel piloto, a través de las galerías transversales.

No resulta cierto y tampoco es de recibo para este ente de control, que hasta la expedición del permiso de vertimientos otorgado a Conlinea 3, mediante resolución CRQ 1469 de 2015, se deba dar cumplimiento al objetivo de calidad impuesto por la CRQ, mediante resolución 107 de 2007, modificada por la resolución 1035 de 2008, el cual se impuso como límite 40mg/l, como se observa, la imposición de este límite es mucho más antigua a la expedición del permiso de vertimientos para UTSC, por lo que este límite operaba también para este último.

En el literal f. INVÍAS argumenta alrededor de lo ordenado en el fallo de acción popular del 2013 del Consejo de Estado, el cual confirmaba la sentencia del 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío. Este tema muy por el contrario de desvirtuar lo observado, refuerza lo dicho por este ente de control, ya que como bien lo cita INVÍAS, el mencionado fallo de acción popular ordena a la UTSC, con el seguimiento y acompañamiento del Consorcio DIS SA LTDA, cumplir con las obligaciones contenidas en la Resolución CRQ 239 de 2012 donde se impone una medida cautelar frente a los vertimientos responsabilidad de la UTSC (permiso de vertimientos mediante Resolución 1633 de 2011).

En la Resolución CRQ 239 de 2012 en literal 1 del párrafo del artículo 1 se ordena *“optimizar el sistema de tratamiento de aguas residuales industriales o formular alternativas para reducir las cargas contaminantes vertidas actualmente a la Quebrada La Gata del municipio de Calarcá”*. En ningún momento se habla de ceder el permiso de vertimientos a otro contratista, por lo que la decisión de ceder el permiso de vertimientos a Conlinea 3, y con eso reconocer y efectivamente pagar en el contrato No. 1883 de 2014 los diseños y la optimización del STARI, estaría en contravía de lo ordenado en la acción popular.

Finalmente como se señala en el literal g., mediante Resolución 8443 de 2016 se declara el incumplimiento parcial del Contrato 3460 de 2008, por lo que no es de recibo que se haya cedido el permiso de vertimientos en titularidad de la UTSC, otorgado mediante Resolución CRQ 1633 de 2011, a Conlinea 3 cuando se encontraba en pleno desarrollo el Contrato 3460 de 2008, conjuntamente con todas sus obligaciones, cláusulas y apéndices, entre estos últimos el apéndice F del pliego de condiciones definitivos. (Señalado como criterio normativo en el presente hallazgo).

Así las cosas, frente a lo planteado por la entidad en cuanto a imposición de multa y declaración de siniestro amparado por póliza, no es posible precisar (i) si los hechos señalados como lesión al patrimonio del estado fueron incorporados a estas actuaciones; (ii) si se hizo efectivo por parte de INVÍAS el recaudo de estos recursos; (iii) si están inmersos dentro de la demanda de la reforma a la demanda de reconvencción presentada por el INVÍAS.

En el sentido de lo expuesto y dado que ninguno de los argumentos presentados por la entidad desvirtúa total o parcialmente los hechos observados, se procede a validar como hallazgo de auditoría, con las mismas connotaciones con las que fue comunicado.

HALLAZGO 5. D5.F2 - Pago de la tarifa de seguimiento – INVIAS

CRITERIO

El numeral 13 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 determinó que les corresponde a las autoridades ambientales, recaudar conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en su jurisdicción.

El artículo 96 de la Ley 633 de 2000, por la cual se modificó el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, definió el sistema y método aplicables para el cálculo de las tarifas que cobrarán las autoridades ambientales por los servicios de evaluación y seguimiento de los diversos instrumentos de manejo y control ambiental definidos en la Ley y los reglamentos.

La resolución 1280 del 07 de julio de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establece la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2.115 smlmv y se adopta la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema y método consagrados en el artículo 96 de la Ley 633 del año 2000 para la liquidación de la tarifa.

En la Resolución No. 4328 del 2 de diciembre de 2017, CORTOLIMA fijó el procedimiento de cobro por servicio de evaluación y seguimiento ambiental establecido en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, adoptó la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2.115 smlmv y la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema y método de la tarifa de este cobro a que hace referencia la Resolución del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial No. 1280 del 07 de julio de 2010.

Mediante Resolución CORTOLIMA No. 286 del 19 de enero de 2012 en su artículo primero se otorga permiso de ocupación de cauce y en su artículo cuarto se impone la obligación de pagar la tarifa de seguimiento establecida en la Resolución No. 1280 de 2010.

CORTOLIMA profirió la Resolución No. 2979, modificada por la Resolución No. 4231 de 2017, la cual en su artículo primero declara al INVIAS como titular de todos los derechos y obligaciones contenidos en los actos administrativos que otorgaron los permisos y/o autorizaciones, y en los demás actos administrativos que se hayan proferido dentro de cada una de las actuaciones administrativas adelantadas, originados en el seguimiento ambiental al desarrollo de las obras *permisionadas* y/o autorizadas, correspondientes a los expedientes relacionados y motivado en la calidad de titular de la Licencia Ambiental ordinaria otorgada mediante Resolución No. 780 de 2001 del Ministerio de Ambiente.

Resolución Cortolima No. 1397 del 22/04/2019 por medio de la cual se cobra la tarifa para el 2016 por el servicio de seguimiento ambiental y se dictan otras disposiciones.

Resolución Cortolima No. 1397 del 22/04/2019 por medio de la cual se cobra la tarifa para el 2016 por el servicio de seguimiento ambiental y se dictan otras disposiciones.

Resolución Cortolima No. 1398 del 22/04/2019 por medio de la cual se cobra la tarifa para el 2017 por el servicio de seguimiento ambiental y se dictan otras disposiciones.

Resolución Cortolima No. 1399 del 22/04/2019 por medio de la cual se cobra la tarifa para el 2018 por el servicio de seguimiento ambiental y se dictan otras disposiciones.

HECHOS

La CGR, en la revisión de los expedientes evidenció que a pesar de no haberse construido las obras autorizadas en el permiso de ocupación de cauce, con expediente No. 14491 y Resolución Cortolima No. 286 del 19 de enero de 2012, CORTOLIMA cobró la obligación de pago por concepto de seguimiento al INVIAS de las vigencias 2016, 2017 y 2018.

El valor de cada seguimiento es el siguiente:

Tabla 7: Seguimientos cobrados a INVIAS

Año	Valor	Fecha liquidación	No. resolución	Fecha informes de seguimiento
2016	\$3.868.138	04/04/2019	1397 del 22/04/2019	13/03/2015
2017	\$3.514.502	04/04/2019	1398 del 22/04/2019	08/02/2017
2018	\$3.475.595	04/04/2019	1399 del 22/04/2019	08/09/2017 26/03/2019

Fuente: Expediente No. 14491.
Elaboró: Equipo auditor

Lo anterior, dado que INVIAS con oficio No. DG 104613 del 11/09/2017 y radicado CORTOLIMA No. 16087 del 18/09/2017, solicitó se le concediera el cambio de titular del permiso en comento, dada la terminación del contrato No. 3460 de 2008 celebrado con la Unión Temporal Segundo Centenario (titular original del permiso).

Al respecto CORTOLIMA profirió la Resolución No. 2979, modificada por la Resolución No. 4231 de 2017, la cual en su artículo primero declara al INVIAS, a partir de la expedición de esa resolución, como titular de todos los derechos y obligaciones contenidos en los actos administrativos que otorgaron los permisos y/o autorizaciones, y en los demás actos administrativos que se hayan proferido dentro de las actuaciones administrativas adelantadas, originados en el seguimiento ambiental al desarrollo de las obras permisionadas y/o autorizadas a título de la UTSC en el marco del proyecto “cruce de cordillera central – Túnel de la línea”, entre ellos la presente ocupación de cauce.

Se conceptúa que la gestión fiscal adelantada por el INVÍAS en cuanto a solicitar la titularidad de un permiso de ocupación de cauce que no ejecutó las obras autorizadas y que presuntamente no se va a utilizar, dado el trazado y diseño actual del proyecto; representa un menoscabo en el patrimonio del estado tasado en \$10.858.235, producto del valor de los seguimientos cobrados por CORTOLIMA de las vigencias 2016, 2017 y 2018 (Ver tabla No. 01), el cual es una obligación derivada de la titularidad de ese permiso.

CAUSA

Mecanismos de control interno por parte de INVÍAS que no permiten advertir sobre la necesidad del traspaso de la titularidad de permisos ambientales, además de no ponderar los efectos fiscales de asumir la titularidad de las obligaciones ambientales que se desprenden, máxime en permisos ambientales que, presuntamente, no se requieren para seguir adelante con el proyecto.

EFECTO

Se asume por parte el estado, para el caso representado por INVÍAS, de obligaciones ambientales no cumplidas y posibles pasivos ambientales generados por actores privados; produciendo un presunto detrimento patrimonial por valor de \$10.858.235 para los años 2016, 2017 y 2018.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria y fiscal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

INVÍAS tiene razón al expresar que la tarifa por seguimiento ambiental cobrada mediante la Resolución 1399 del 22 de abril de 2019, donde se cobra el periodo comprendido entre el 10/04/2018 y el 09/04/2019, se encuentra de acuerdo a lo contemplado por la Resolución 4231 de 19/12/2017 *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se adoptan otras disposiciones”*, en lo relacionado con su artículo 3. No obstante, los hechos señalados tienen que ver con el pago de obligaciones ambientales por tarifa de seguimiento ambiental a un permiso de ocupación de cauce que a la fecha no ha desarrollado las obras para las que fue gestionado y que presuntamente no se construirán, a saber *“la construcción de box coulvert de sección 1,0 m x 1,0 m, para un caudal de transporte de 0,94m³/s;(…)”*, en la Quebrada Balconcitos.

La respuesta de la entidad, da la razón al equipo auditor al confirmar que las obras autorizadas mediante el permiso de ocupación de cauce, con expediente No. 14491 y Resolución Cortolima No. 286 del 19 de enero de 2012, no se han construido.

Por otra parte señala INVÍAS que los dos cobros de tarifa de seguimiento ambiental, correspondientes a los periodos comprendidos entre el 10/04/2016 y el 09/04/2017, ordenados mediante Resolución CORTOLIMA 1397 y 1398 del 22/04/2019, respectivamente, serán objeto de *recurso de reposición*. Dicho recurso, no se ha

radicado en CORTOLIMA, además de encontrarse por fuera del termino establecido en el artículo 4 de la Resolución CORTOLIMA 1397 y 1398 del 22/04/2019.

Se conceptúa que la respuesta de la entidad no desvirtúa en ningún sentido lo observado por el equipo auditor, por lo tanto, se procede a validar los presentes hechos como hallazgo del proceso auditor con las mismas connotaciones con las que fue comunicado.

HALLAZGO 6. D6 - Permisos de ocupación de cauce - CORTOLIMA

CRITERIO

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

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

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.

La Ley 99 de 1993, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

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

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 en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO 1o. 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, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

Resolución Cortolima No. 250 Artículo primero. Numeral 6 del artículo primero del mismo permiso para la medida de compensación.

Resolución Cortolima No. 1123 de 2011. Numeral 8 del artículo segundo del mismo permiso para la medida de compensación.

Resolución Cortolima No. 1124 todo el articulado. Numeral 8 del artículo segundo del mismo permiso para la medida de compensación.

HECHOS

Tras la revisión documental de los expedientes de los diferentes permisos de ocupación de cauce, los cuales se relacionan en la tabla No. 01, se obtuvo como conclusión que CORTOLIMA no conoció finalmente el lugar de ejecución de las obras realizadas, las cuales afectaron quebradas tributarias al Río Bermellón.

Tabla 8: Permisos de ocupación de cauce con incumplimiento.

No.	Expediente	Tipo de permiso	No. de fuentes a afectar	Resolución	Fecha	Visita de seguimiento
L14324	UNION TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO	OCUPACION DE CAUCE	10	250	24/01/2011	01/07/2011 10/04/2012
L14438	UNION TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO	OCUPACION DE CAUCE (predios - La colonia, Colonia Escolar de Vacaciones, La Palmita, La Playa, La Cristalina y Villa Luz)	8	1123	22/03/2011	22/06/2017
14437	UNION TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO	OCUPACION DE CAUCE	15	1124	22/03/2011	04/06/2015 20/10/2016 22/06/2017

Fuente: Respuesta No. 6830 de 01/03/2019, radicado de salida CORTOLIMA y enviada por correo electrónico

Elaboró: Equipo auditor

Como lo expresa los informes de seguimiento y control, el incumplimiento de las obligaciones ambientales consignadas en las diferentes resoluciones de otorgamiento de permisos de ocupación de cauce fue un fenómeno generalizado, dado que, las obras aprobadas en cada permiso de ocupación de cauce fueron modificadas en cuanto a su ubicación (abscisado).

Por otro lado, y especialmente, las medidas de mitigación a las actividades constructivas que se ejecutaron, (*box couvert, alcantarillas, canales, caissons o pilas de cimentación y pasos voladizos*), relacionadas con recuperar las zonas protectoras afectadas, mediante la implementación de un proyecto de reforestación, no se llevaron a cabo en los tres (3) permisos en comento.

Del permiso con expediente L14438 se solicitó ocho (8) permisos para afectar el mismo número de quebradas, no obstante el contratista de INVIAS ya había construido cinco (5) de las estructuras sin ningún tipo de permiso. Por lo anterior, la Resolución No. 1123 de 2011, solo autoriza la ocupación de tres (3) cauces de quebradas, tributarias del Río Bermellón.

Ante este panorama, CORTOLIMA como autoridad ambiental regional competente, no ha sido eficaz ni oportuna en adelantar los procesos sancionatorios correspondientes, omitiendo su función misional y permitiendo la generación de pasivos ambientales⁴¹, que no se encuentran dentro de las cálculos de inversión del INVIAS, toda vez, que CORTOLIMA tomo la decisión administrativa de declarar como titular de todos los permisos ambientales del proyecto “cruce de la cordillera central – Túnel de la Línea” al INVIAS, mediante Resolución No. 2979 de 2017⁴² “por medio del cual se resuelven unas solicitudes del INVIAS, relacionadas con los permisos ambientales necesario para la ejecución del proyecto túnel de la línea”.

CAUSA

Deficiencias en mecanismos de control interno que no permiten advertir sobre el cumplimiento de funciones misionales como autoridad ambiental, tanto de seguimiento y control, como de ejercer la potestad sancionatoria. Máxime en proyectos de infraestructura de importancia nacional.

EFEECTO

Es preciso señalar que, en cada uno de los permisos de ocupación de cauce de los que trata la presente observación, se permite la afectación de varias fuentes hídricas superficiales, es decir un permiso contiene ocupaciones de varios cauces, por lo que la medida de recuperar las zonas protectoras afectadas, mediante la implementación de un proyecto de reforestación tiene un componente de tipo compensatorio que no se cumplió.

Por esta razón, este ente de control conceptúa que se generaron pasivos ambientales al permitir el incumplimiento de medidas de manejo ambiental, relacionadas con reforestación de la zona protectora del Río Bermellón, tributario del Río Coello, el cual presenta una situación de escasez, como se puede apreciar en el plan de ordenamiento y

⁴¹ Término modificado Resolución 4231 de 2017, “Cambiar el término PASIVOS AMBIENTALES, por obligaciones contenidas en Actos Administrativos que otorgaron Autorización y/o Permiso respectivo y en los demás proferidos en cada uno de los expedientes referidos”

⁴² Se resuelve un recurso de reposición y se adoptan otras disposiciones con la Resolución No. 4231 de diciembre de 2017.

manejo de cuenca de este importante Río⁴³. Aunado a omitir iniciar procesos sancionatorios por la generación de estos pasivos.

Finalmente, la CGR considera que CORTOLIMA falta al principio de gestión fiscal de valoración económica de costos ambientales⁴⁴.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La respuesta de la entidad da razón a lo observado por este ente de control en el sentido, de que, se inició proceso sancionatorio mediante Resolución 2409 del 11 de julio de 2019, expediente SAN-02117. No se adjuntan copias de este acto administrativo. Lo anterior para el permiso de ocupación de cauce L-14438.

Situación similar sucede con el permiso de ocupación de cauce con expediente L-14437, al cual se le inicia proceso sancionatorio el día 12 de julio de 2019, con expediente SAN-2118 de 2019. No se adjuntan copias de las actuaciones administrativas.

Frente a los hechos señalados con el permiso de ocupación de cauce con expediente L-14324 CORTOLIMA señala que se realizaron las actuaciones necesarias en desarrollo de su misión como autoridad ambiental. Sin embargo, la respuesta no refiere al hecho observado en relación a la construcción de cinco (5) obras que ya habían sido construidas antes del otorgamiento de dicho permiso.

Se concluye que, la respuesta allegada por la entidad no desvirtúa, en ningún sentido, los hechos señalados, por lo tanto, se confirman como hallazgo del presente proceso auditor y pasan a hacer parte integral del informe con igual connotación disciplinaria.

HALLAZGO 7. D7 - Seguimiento a permisos de aprovechamiento forestal - CORTOLIMA

CRITERIOS

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

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

⁴³ La Cuenca Mayor del Río Coello posee un Índice de Escasez de 0.77, que se considera de categoría alta e indica una demanda alta de agua. (POMCA Coello, Cortolima. Pg. 123) tomado en línea de:

https://www.cortolima.gov.co/sites/default/files/images/stories/centro_documentos/pom_coello/diagnostico/d23.pdf

⁴⁴ La VALORACION DE LOS COSTOS AMBIENTALES se asume como la cuantificación el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. (Ver: artículo 8, Ley 42 de 1.993)

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

La Ley 99 de 1993, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

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

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 en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

HECHOS

Aprovechamiento forestal expediente 434

Resolución 1808 del 28 de julio de 2009

ARTÍCULO TERCERO – ORDENAR- a la Sociedad UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, identificada con el Nit No 900.257.399-1, trasladar y reubicar los individuos latizales y fustales marcados con los Nos. 1, 8, 9, 11, 16, 35, 51, y 63 de las especies Roble (*Quercus humboldtii*) y Cedro (*Cedrella montana*), en áreas previamente concertadas con CORTOLIMA así mismo deberán llevar a cabo prácticas silviculturales durante 3 años que garanticen su desarrollo.

ARTÍCULO CUARTO.- ORDENAR.- al señor CARLOS GUILLERMO COLLINS ESPELETA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.792.019 de Cartagena, y actuando como Representante Legal de la Sociedad UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, identificada con el Nit. No 900.257.399-1, a establecer como medida compensatoria un programa de recuperación de las riberas del río Bermellón o de drenajes naturales y quebradas desprovistas de vegetación, que se localicen en el predio FINCA EL BOSQUE, ubicada en la vereda Bermellón del municipio de Cajamarca Tolima, o en lugares previamente concertadas con CORTOLIMA.

ARTÍCULO QUINTO.- ORDENAR a La Sociedad UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, identificada con el Nit. No 900.257.399-1, la siembra y mantenimiento de Doscientos (200) individuos arbóreos de bosque protector, de especies tales como: Siete Cueros, Tuno, Moncoro, Uvito, Cucharo, entre otras especies nativas de fácil adaptación. A demás se deberá cumplir con las siguientes observaciones:

1.- Prácticas silviculturales tales como limpias, plateos, fertilizantes, control fitosanitario, durante un periodo de tres (3) años.

2.- (...) se otorga un (1) mes después de la ejecución de la tala de los árboles además se deberá cumplir con las siguientes observaciones:

1.- El tamaño mínimo para la reposición deberá ser de 1.0 metro al momento de la siembra, con un desarrollo vegetal acorde a las condiciones de la especie, tener como máximo dos bifurcaciones, buen estado sanitario y estructural, procedentes de viveros.

2.- El sustrato de siembra debe contener tierra negra, arena de pega, compost y cascarilla de arroz, en proporción 4/1/2/1.

En la visita de seguimiento realizada por el profesional universitario asignado, el 9 de septiembre de 2009 y de la cual se presentó informe técnico el día 24 de septiembre de 2009, no se analizó el cumplimiento impuesto en el Artículo quinto de la resolución 1808 de 2009 (siembra y mantenimiento de 200 individuos arbóreos de bosque protector).

La siguiente actuación que se evidencia en el expediente permisivo es informe de visita presentado el 20 de febrero de 2017 (fecha de visita: 17 de febrero de 2017), en la cual se hace seguimiento a las medidas compensatorias impuestas en la resolución 1808 de 2009. En el informe presentado se manifiesta que se realizó visita a la Finca El Bosque de la vereda Bermellón (Cajamarca) ubicación 4°26'13.96" – 75°28'32.73, en compañía del Inspector Forestal II Centenario.

En el informe se manifiesta lo siguiente:

"La suscrita funcionaria de la Subdirección de la Calidad Ambiental, realizó visita para verificar la medida compensatoria consistente en la siembra de un programa de recuperación de las riberas del río Bermellón o de drenajes naturales y quebradas desprovistas de vegetación, que se localicen en el predio FINCA EL BOSQUE, ubicada en la vereda Bermellón del municipio de Cajamarca Tolima, o en lugares previamente concertadas con CORTOLIMA.

Se observó que en el predio El Bosque no se realizó compensación forestal y quien atendió la visita no tenía el conocimiento del traslado de los individuos de la especie roble y cedro.

De acuerdo a lo informado por el inspector que hacía parte II Centenario esta Sociedad se disolvió, razón por la cual no hay empleado para coordinar alguna visita"

(...)

V. SE CONCEPTUA

1. Se debe definir con INVIAS que procedimiento se debe seguir para cada uno de los expedientes de **LA UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO** ya que no hay oficinas ni contacto con esta.

2. **LA UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO** no dio cumplimiento a lo establecido en la resolución 1808 del 28 de julio de 2009 en cuanto a la siembra y recuperación de riberas sobre el río bermellón y traslado y reubicación de individuos forestales, tal como lo establece el artículo tercero y cuarto de la resolución 1808 de 2009.

El día 24 de agosto de 2017, mediante mensaje interno 6559, se solicita "practicar nuevamente visita técnica se seguimiento ambiental" expediente F-434. La visita solicitada se desarrolló el día 5 de septiembre de 2017 (informe 8 de septiembre de 2017). En el desarrollo de la visita se estableció:

"Se realizó recorrido al predio Lote No. 1- La Colonia, en el cual se desarrollaron varias compensaciones establecidas por UTSC como las obligadas por las resoluciones 3505 de 2010, 3504 de 2010, 3518 de 2010, se observaron especies forestales de gran tamaño mayores a 5 metros de especies.

Se establecieron 200 árboles de las especies balso y cajeto en el Lote No.1 – La Colonia con coordenadas 4°26'7.96" y 75°26'41.78".

Adicionalmente, en el cumplimiento del artículo tercero y cuarto de la resolución 1808 de 2009, manifiesta respectivamente:

"Se reubico el árbol de roble (quercussp) [SIC], actualmente presenta altura y desarrollo normal"

"Se sembraron 200 árboles de las especies balso y Cajeto en el predio Lote No. 1- La Colonia y las demás plantaciones que ha realizado la UTSC."

Es preciso indicar, que en el predio Lote No. 1 – La Colonia, se realizó la compensación de varios expedientes, y con base en los informes técnicos revisados de los demás expedientes, no se tiene claridad de la compensación realizada.

Aprovechamiento forestal expediente 1052

Resolución 1594 del 16 de junio de 2010

ARTÍCULO PRIMERO: *Otorgar a la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO con Nit. No 900.257.399-1, permiso de aprovechamiento forestal de 1799 de individuos (...) equivalentes a 47.73 m3 volumen comercial y 604.69 m3 volumen total, en el predio denominado Cinabrio, vereda Cinabrio del municipio de Cajamarca departamento del Tolima.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Otorgar a la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO con Nit. No 900.257.399-1, permiso de aprovechamiento forestal de 23 individuos de la especie Quercus humboldtii que se encuentran en malas condiciones, correspondiente a 0.832 m3 de volumen total y al bloqueo y traslado de 57 individuos de la especie Quercus humboldtii, 2 de Ceroxylum quindiuense en el predio denominado Cinabrio, vereda Cinabrio del municipio de Cajamarca departamento del Tolima.*

ARTÍCULO TERCERO: *Como medida compensatoria al permiso otorgado en el artículo anterior, la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO con Nit. No 900.257.399-1 deberá establecer como medida compensatoria el establecimiento de 5400 individuos de especies adecuadas al medio urbano conforme a la legislación ambiental en materia forestal y de silvicultura urbana, tales como Cedro, siete cueros, roble, Niguito, Palma de Cera, Arrayan y helecho arbóreo entre otras de fácil adaptación a la zona, las cuales deben presentar una altura no menos de 40 centímetros. UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO deberá realizar el correspondiente mantenimiento con prácticas silviculturales como limpias, plateo, fertilización podas, control Fitosanitario, por un periodo de dos años.*

La compensación ordenada en este artículo se llevará a cabo en zonas verdes del proyecto, previo concertación con CORTOLIMA. Dicha actividad deberá ser ejecutada dentro de los dos meses después de ejecutados el aprovechamiento forestal.

Mediante mensaje interno 3572 del 31 de mayo de 2016, se solicita *"practicar visita de seguimiento y se verifique el cumplimiento de la medida compensatoria establecida mediante Resolución 1594 del 16 de junio de 2010"* expediente 1052F. La visita solicitada se desarrolló el día 6 de julio de 2016 (informe 8 de julio de 2016), a pesar que en la resolución se estableció la obligación de realizar la compensación 2 meses después del aprovechamiento forestal, del cual en el expediente no se tiene certeza de la fecha de dicho aprovechamiento.

En el desarrollo de la visita se estableció:

V. CONCLUSIONES

1. No se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero de la Resolución 1594 del 16 de junio de 2010.

Adicionalmente, se realizaron visitas de seguimiento los días 6 de septiembre de 2017 y 10 de enero de 2019, en las cuales se conceptuó lo siguiente:

V. CONCLUSIONES

No se ha dado cumplimiento a lo establecido en la Resolución N° 1594 del 16 de junio de 2010 en cuanto a la siembra de 5400 de árboles de especies nativas propias de la zona.

Aprovechamiento forestal expediente 1053

Mediante Resolución 1595 de 6 de junio de 2010, CORTOLIMA otorgó a la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, permiso de aprovechamiento forestal de 192 individuos de diferentes especies.

ARTÍCULO TERCERO: Como medida compensatoria al permiso otorgado (...) establecimiento de 600 individuos de especies adecuadas al medio urbano conforme a la legislación ambiental en materia forestal y de silvicultura urbana, (...) UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO deberá realizar el correspondiente mantenimiento con prácticas silviculturales como limpias, plateo, fertilización podas, control fitosanitario, por un periodo de dos años.

El primer informe de seguimiento se realizó el 14 de abril de 2016, a pesar que se establecía como plazo de ejecución de la compensación, 2 meses después del aprovechamiento forestal, del cual en el expediente no se tiene certeza de la fecha de dicho aprovechamiento. Adicionalmente, según el informe de seguimiento la plantación se realizó en el predio La Palmita en el año 2011.

Aprovechamiento forestal expediente 1029

Mediante Resolución 0520 del 14 de febrero de 2011, se autorizó el aprovechamiento forestal único de 80 individuos arbóreos, y se estableció como medida compensatoria la siembra y mantenimiento por 2 años, de 400 individuos arbóreos de especies que presenten las mejores condiciones de adaptación a la zona.

El primer informe de seguimiento se realizó el 6 de julio de 2016, a pesar que se establecía como plazo de ejecución de la compensación, 2 meses después del aprovechamiento forestal, del cual en el expediente no se tiene certeza de la fecha de dicho aprovechamiento. Adicionalmente, según el informe de seguimiento la plantación se realizó en los predios Perales y Buenos Aires en el año 2012.

Vale precisar que en parte del informe de manifiesta la siembra de 200 árboles en cada uno de los predios, sin embargo, en la parte de las conclusiones se manifiesta que se plantaron 310 árboles en predio Perales y 90 en el predio Buenos Aires; Por lo anterior, no se tiene claridad de la compensación realizada.

Aprovechamiento forestal expediente 1210

Mediante Resolución 3505 de octubre de 2010, se autorizó el aprovechamiento forestal único de 34 individuos arbóreos, y se estableció como medida compensatoria la siembra y mantenimiento por 2 años, de 170 individuos arbóreos de especies que presenten las mejores condiciones de adaptación a la zona.

El primer informe de seguimiento se realizó el 15 de julio de 2016, a pesar que se establecía como plazo de ejecución de la compensación, 2 meses después del aprovechamiento forestal, del cual en el expediente no se tiene certeza de la fecha de dicho aprovechamiento. Adicionalmente, según el informe de seguimiento la plantación se realizó en los predios Lote No. 1- La Colonia y La Palmita en el año 2011. Sin embargo, en la parte de las conclusiones se manifiesta que el total de los árboles fueron plantados en el Predio Lote No. 1 La Colonia.

Por lo anterior, no se tiene claridad de la compensación realizada.

Aprovechamiento forestal expediente 1303

Mediante Resolución 3518 de octubre de 2010, se autorizó el aprovechamiento forestal único de 1756 individuos arbóreos, y se estableció como medida compensatoria la siembra y mantenimiento por 2 años, de 8780 individuos arbóreos de especies que presenten las mejores condiciones de adaptación a la zona.

El primer informe de seguimiento se realizó el 11 de julio de 2016, a pesar que se establecía como plazo de ejecución de la compensación, 2 meses después del aprovechamiento forestal, del cual en el expediente no se tiene certeza de la fecha de dicho aprovechamiento. Adicionalmente, según el informe de seguimiento la plantación se realizó en los predios Lote No. 1- La Colonia, Buenos Aires, El Mameyal, La Palmita, La Luisa y La Playa, en los años 2011 y 2012; un total de 2475 árboles.

En un segundo informe, realizado el 8 de septiembre de 2017, se indicó que se había realizado la siguiente compensación:

Tabla 9: Compensaciones forestales

Lote	No. De árboles
Lote No. 1- La Colonia	695
Perales	2763
El Progreso	306
Mameyal	835
La Palmita	285
La Luisa	88
La Playa	150
Buenos Aires	422
La Nación	60
Total	5604

Fuente: informe CORTOLIMA, realizado el 8 de septiembre de 2017

Elaboró: Equipo auditor

Finalmente, se conceptúa lo siguiente:

LA UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, debe dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo tercero de la resolución 3518 de 8 de Octubre de 2010, la cual obliga la siembra de 8780 árboles, de cuales a la fecha se han plantado 5604 árboles, quedando un faltante de 3176 árboles.

Tabla 4.
Tabla 10: Estado Compensaciones forestales.

Resolución	Compensación ordenada	Compensación ejecutada	Compensación pendiente	Plazo Ejecución
1808 de 28/07/2009	200	200	0	1 Mes Después De A. F.
0147 de 22/01/2010	4850	0	4850	1 Mes después Del A. F.
1595 de 16/06/2010	600	600	0	2 Meses después Del A. F.
1596 de 16/06/2010	2600	0	2600	2 Meses después Del A. F.
1594 de 16/06/2010	5400	0	5400	2 Meses después Del A. F.
3505 de 08/10/2010	170	170	0	2 Meses después Del A. F.
3504 de 08/10/2010	400	400	0	2 Meses después Del A. F.
3517 de 08/10/2010	5910	3840	2070	2 Meses después Del A. F.
3518 de 08/10/2010	8780	5604	3176	2 Meses después Del A. F.
0250 de 24/01/2011	7152	0	7152	2 Meses después Del A. F.
0520 de 14/02/2011	400	400	0	2 Meses después Del A. F.
TOTAL	36462	11214	25248	

Fuente: informe compensaciones forestales INVÍAS
Elaboró: Equipo auditor

CAUSA

La gestión de la corporación no fue eficiente ni oportuna en el seguimiento realizado a los permisos de aprovechamiento forestal otorgados en el marco del proyecto "Cruce de la Cordillera Central: Túneles del II Centenario - Túnel de la Línea".

EFECTO

La falta de oportunidad en el seguimiento realizado a las obligaciones establecidas en los distintos permisos de aprovechamiento forestal, no permitió garantizar el cumplimiento de las mismas; En los expedientes analizados se evidenció que era imposible establecer por parte de Corporación la efectiva siembra de los individuos, así como tampoco el mantenimiento realizado a los mismos.

De igual forma, los informes técnicos no se permiten precisar e individualizar las compensaciones realizadas y a cual permiso de aprovechamiento pertenece cada uno, dado que en los predios se realizaron distintos procesos de compensación.

Finalmente, de acuerdo con la información suministrada por INVÍAS con relación a los permisos de aprovechamiento forestal, el proyecto adeuda un total de 25248 individuos arbóreos por concepto de compensación frente a los permisos de aprovechamiento forestal. La obligación de compensación establecida en los permisos de aprovechamiento analizados, tenía como plazo 2 meses después del aprovechamiento realizado, sin

embargo, a pesar de los incumplimientos evidenciados (resoluciones 147 de 2010, 1596 de 2010, 1594 de 2010, 3517 de 2010, 3518 de 2010 y 0250 de 2011), no se ha adelantado ningún proceso sancionatorio con relación a dichos incumplimientos.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Aprovechamiento forestal expediente 434

Es importante indicarle al órgano de control, que frente al vacío en tiempo para efectuar seguimiento ambiental al proyecto, se debió entre otras situaciones a cambios y vacíos en las personas encargadas o representantes legales de la Unión Temporal Segundo Centenario, esto debido a dificultades dentro de la ejecución propia del contrato y que no es menester de esta entidad, entrar a aclarar.

Con relación al expediente 434, es preciso indicar que en la Resolución 1808 del 28 de julio de 2009, se estableció:

ARTÍCULO TERCERO – ORDENAR- a la Sociedad UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, identificada con el Nit No 900.257.399-1, trasladar y reubicar los individuos latizales y fustales marcados con los Nos. 1, 8, 9, 11, 16, 35, 51, y 63 de las especies Roble (*Quercus humboldtii*) y Cedro (*Cedrella montana*), en áreas previamente concertadas con CORTOLIMA así mismo deberán llevar a cabo prácticas silviculturales durante 3 años que garanticen su desarrollo. **Subrayado fuera de texto**

En los informes de seguimiento solo se hace mención de uno de los individuos de la especie Roble (*Quercus humboldtii*), sin precisar lo ocurrido con los demás. En ninguno de los informes presentados se precisa la metodología utilizada para determinar el número de individuos efectivamente sembrados.

Aprovechamiento forestal expediente 1052

La Subdirección de Calidad Ambiental evidencia lo indicado por la CGR en su observación y así se encuentra en los informes que hacen parte del expediente.

Es importante indicar que el proyecto no se encuentra culminado, y que por medio de la Resolución No. 2979 del 07 de septiembre del 2017, y la Resolución No. 4231 del 19 de diciembre de 2017 con la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto, INVIAS asume la titularidad de los permisos otorgados para el proyecto y las obligaciones derivadas de los mismos (incluidas las compensaciones).

INVIAS, ha demostrado interés en dar cumplimiento a las diferentes obligaciones en su totalidad, solicitando viabilidad incluso en la compra de predios.

La Contraloría evidenció la disposición por parte de INVIAS para el cumplimiento de las obligaciones no cumplidas por parte la UTSC. Sin embargo, para la CGR, la falta de un proceso sancionatorio frente a las medidas de compensación exigidas, generó que las obligaciones en cabeza de la Unión Temporal terminaran siendo asumidas por el estado, mediante el Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

Aprovechamiento forestal expediente 1209

Frente al tema de siembra en este expediente, se solicitaba manera clara la siembra de un total de 400 árboles, que inicialmente como lo indica el informe, el permisionado indicó que estarían repartidos en los dos lotes, sin embargo una vez efectuada se consolidó como aparece en la observación: 310 árboles en predio Perales y 90 en el predio Buenos Aires, indiferente al predio en el cual se estableció, se cumplió con la medida compensatoria. Si bien es cierto, los permisionados pueden indicar en que predios los realizaran, no quiere decir que sea camisa de fuerza, los podía efectuar en cualquiera siempre y cuando cumpliera con la totalidad de lo exigido por CORTOLIMA, como evidentemente pasó, se cumplió con la medida compensatoria dentro de la misma Cuenca Hidrográfica.

Es claro para la Contraloría que la finalidad principal es la efectiva compensación forestal, sin embargo, para la Corporación es imprescindible conocer la ubicación exacta de las compensaciones realizadas, con el fin de realizar los seguimientos necesarios y poder determinar el nivel de cumplimiento de las medidas establecidas.

Aprovechamiento forestal expediente 1210

Como lo indica el equipo Auditor, durante el desarrollo de la visita técnica, el profesional que acompaña el recorrido, manifiesta que la compensación se ejecutaría en los predios Lote No, 1- La Colonia y La Palmita. Sin embargo el (la) profesional que efectúa la revisión por parte de CORTOLIMA, teniendo en cuenta que los predios son continuos, del mismo propietario, sin separación espacial y por lo denso de la plantación, identifica que la compensación se encuentra en un lote de ellos y así lo manifiesta en las conclusiones del referido informe debidamente sustentado con las coordenada ubicadas en el momento de la visita técnica y que hacen parte de la primera parte del Informe de seguimiento numeral I. IDENTIFICACION.

Para la CGR, la respuesta remitida por la Corporación confirma lo manifestado en la observación, pues no se tiene claridad al momento de la cuantificación de la compensación efectivamente realizada, pues ni por parte de la Unión Temporal se tenía certeza de la ubicación de la compensación.

Por lo anterior, se confirman como hallazgo del presente proceso auditor y pasan a hacer parte integral del informe con igual connotación disciplinaria.

HALLAZGO 8. D8- Seguimiento permisos otorgados - CRQ

FUENTE DE CRITERIO

Decreto 1076 de 2015: título 3 - aguas no marítimas, capítulo 2 - uso y aprovechamiento del agua, secciones 3, 5, 7 y 8.

Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Ley 99 de 1993. Artículo 31, numerales 9, 12 y 13.

CRITERIOS.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, requiere concesión para obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas.

El término de las concesiones será fijado en la resolución que las otorgue, teniendo en cuenta la naturaleza y duración de la actividad, para cuyo ejercicio se otorga, de tal suerte que su utilización resulte económicamente rentable y socialmente benéfica.

Las obras de captación de aguas deberán estar provistas de los elementos de control necesarios que permitan conocer en cualquier momento la cantidad de agua derivada por la bocatoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 del Decreto-ley 2811 de 1974.

Las CAR deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables.

Las CAR deben recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en el territorio de su jurisdicción.

La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente.

HECHOS

CONCESIONES DE AGUA

La autoridad ambiental del departamento del Quindío no reportó todas las concesiones de agua otorgadas, en particular, la dada mediante Resolución 1350 de 31 de diciembre de 2002, modificada con posterioridad.

La autoridad ambiental concede concesiones de agua sin establecer la obligatoriedad de medidor y los parámetros de otorgamiento de caudal son diferentes en las resoluciones emitidas.

Respecto de los pagos por concesiones de agua se tiene un monto de \$1.405.125, así:

Tabla 11: Pagos concesiones de agua

No	RESOLUCION	FECHA DE INICIO	VALOR PAGADO	FECHA DE PAGO
1	1197	15/01/2010	\$ 123.800,00	25/01/2010
2	1181	15/01/2010	\$ 113.607,00	16/09/2010
3	1029A	3/08/2010	\$ 166.850,00	6/01/2010
4	1488	1/11/2010	\$ 167.700,00	06/01/2010 - 21/06/2010
5	2068	11/01/2011	\$ 170.200,00	10/08/2010
6	2384	10/02/2015	\$ 375.578,00	30/01/2015
7	1401	26/08/2015	\$ 31.716,00	15/10/2015
8	2853	8/01/2016	\$31.716 y \$152.358	03/04/2017 - 27/12/2017
9	376	27/04/2018	\$ 35.800,00	21/03/2018
10	1418	15/05/2018	\$ 35.800,00	22/10/2018

Fuente: CRQ

Elaboró: Equipo auditor

La información generada por la CRQ a la fecha no permite establecer la razón por la cual estas concesiones solo registran uno o dos pagos durante los años de su vigencia y el valor causado desde el inicio hasta el término (o hasta la fecha en caso de no haber concluido la concesión) para cada una de ellas.

OCUPACIÓN DE CAUCE

La información reportada por la CRQ a la fecha, sobre permisos de ocupación de cauce, no permite establecer el control practicado por esa autoridad sobre los mismos.

PERMISOS DE VERTIMIENTO

La información generada por la CRQ a la fecha no permite establecer el valor causado desde el inicio hasta el término (o hasta la fecha en caso de no haber concluido la concesión) para cada permiso de vertimiento.

La información generada por la CRQ a la fecha, indica que ha proferido resoluciones de apertura de proceso sancionatorio por vertimiento de aguas residuales industriales y por actividades constructivas por deslizamientos a la Quebrada La Gata desde el año 2010 sin que informe de su conclusión.

COMPENSACIONES FORESTALES

Las compensaciones tienen por objeto resarcir a la biodiversidad por los impactos o efectos negativos que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos y que conlleven pérdida de la biodiversidad en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria, de manera que se garantice la conservación efectiva de un área ecológicamente equivalente donde se logre generar una estrategia de conservación permanente y/o su restauración ecológica, a fin de que al comparar con la línea base se garantice la no pérdida neta de biodiversidad.

Las medidas de compensación garantizarán la conservación efectiva o restauración ecológica de un área ecológicamente equivalente, donde se logre generar una nueva categoría de manejo, estrategia de conservación permanente o se mejoren las condiciones de la biodiversidad en áreas transformadas o sujetas a procesos de transformación. Un área ecológicamente equivalente o de equivalencia ecológica se refiere a áreas de ecosistemas naturales y/o vegetación secundaria que mantienen especies y comunidades similares a los presentes en el ecosistema natural o vegetación secundaria impactados y que tienen una viabilidad ecológica similar por área, condición y contexto paisajístico.

La CRQ reportó 47 actuaciones administrativas relacionadas con las compensaciones ambientales, sin embargo, no ha aportado datos precisos de georreferenciación. Al no estar con precisión ubicadas no es posible establecer el cumplimiento, el sitio y el área específica.

CAUSA

La autoridad ambiental no ha fijado las condiciones de control efectivas que permitan evaluar la utilización del recurso hídrico, además se evidenciaron debilidades en el control y seguimiento ambiental de los permisos otorgados en el desarrollo del proyecto "Cruce de la cordillera central: Túneles del II Centenario - Túnel de la Línea"

EFECTO

No es posible evaluar si el otorgamiento de los permisos otorgados cumplió los fines dispuestos por la autoridad ambiental, así como tampoco los impactos generados por el aprovechamiento de dichos permisos.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La CRQ no entregó la información suficiente que permitiera eliminar lo afirmado, ni sobre el valor real causado respecto de los permisos de vertimiento, ni tampoco aportó los datos de georreferenciación correspondientes a cada una de las compensaciones forestales.

Por lo anterior, se confirman como hallazgo del presente proceso auditor con la connotación presentada.

HALLAZGO 9. D9 - Evaluación de permisos de vertimientos quebrada La Gata - CRQ

CRITERIOS

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

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

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.

La Ley 99 de 1993, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

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

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 en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal

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

El Decreto 3930 de 2010, establece lo siguiente:

Artículo 24. Prohibiciones. No se admite vertimientos:

4. *En un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente.*

Artículo 43. Evaluación ambiental del vertimiento. *Para efectos de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 42 del presente decreto, la evaluación ambiental del vertimiento solo deberá ser presentada por los generadores de vertimientos a cuerpos de agua o al suelo que desarrollen actividades industriales, comerciales y de servicio, así como los provenientes de conjuntos residenciales y deberá contener como mínimo:*

4. *Predicción y valoración de los impactos que puedan derivarse de los vertimientos generados por el proyecto, obra o actividad sobre el cuerpo de agua y sus usos o al suelo. Para tal efecto se debe tener en cuenta los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico y/o el plan de manejo ambiental del acuífero asociado. Cuando estos no existan, la autoridad ambiental competente definirá los términos y condiciones bajo los cuales se debe realizar la predicción y valoración de los impactos.*

8. *Posible incidencia del proyecto, obra o actividad en la calidad de la vida o en las condiciones económicas, sociales y culturales de los habitantes del sector o de la región en donde pretende desarrollarse, y medidas que se adoptarán para evitar o minimizar efectos negativos de orden sociocultural que puedan derivarse de la misma.*

Artículo 47. Otorgamiento del permiso de vertimiento. *La autoridad ambiental competente, con fundamento en la clasificación de aguas, en la evaluación de la información aportada por el solicitante, en los hechos y circunstancias deducidos de las visitas técnicas practicadas y en el informe técnico, otorgará o negará el permiso de vertimiento mediante resolución.*

El permiso de vertimiento se otorgará por un término no mayor a diez (10) años.

HECHOS

Se observa en los monitoreos realizados al vertimiento producto de las aguas de infiltración del túnel principal y piloto del proyecto denominado “cruce de la cordillera central”, CRQ otorgó permiso de vertimientos a la UTSC omitiendo los objetivos de calidad de la cuenca del Río Santodomingo, objetivos que esta misma autoridad había establecido en el artículo primero de la Resolución No. 1035 de 2008. A pesar de que el objetivo esperado en cuanto a SST de 40mg/L estuvo proyectado para el 2017, se infiere que es imposible alcanzar este horizonte aprobando medidas de manejo ambiental ineficaces e ineficientes como lo eran las aprobadas en la Resolución No. 1633 de 2011, máxime cuando la duración de este permiso es de 5 años.

Así mismo, CRQ contravino lo estipulado en el numeral 4, del artículo 24, del Decreto 3930 de 2010, al otorgar permiso de vertimientos a la UTSC en la Quebrada La Gata, tributaria de la Quebrada El Salado, de donde el prestador del servicio público de acueducto, del municipio de Calarcá, se abastece de agua para consumo humano. A la

postre esta decisión ocasiono que el prestador del servicio público de acueducto suspendiera la captación de agua de esta fuente natural, al incurrir en altos costos de adición de coagulante, en el proceso de tratamiento del agua cruda.

Dado lo anterior, la gestión de CRQ fue ineficaz, ineficiente e inoportuna en cuanto a la evaluación de la medida de manejo ambiental de los vertimientos generados por el túnel piloto y principal del proyecto “cruce de la cordillera central”.

CAUSA

Mecanismos de control interno que no permiten advertir sobre el incumplimiento de las funciones misionales como autoridad ambiental regional en cuanto a evaluación de los impactos ambientales de vertimientos producto de proyectos de inversión con importancia nacional.

Carencia de estudios ambientales detallados con el fin de otorgar licencia ambiental a la excavación o perforación del túnel de la línea, conjuntamente por la modalidad de licenciamiento ambiental ordinario, la cual no permite tener una comprensión global y detallada de los impactos ambientales generados, por la dispersión de competencias entre autoridades del orden nacional y regional.

EFECTO

Generación de pasivos ambientales sobre la Quebrada La Gata, tributaria de la Quebrada Santo Domingo, el cual es un punto captación de agua para consumo humano y en ese sentido perdida, por los impactos ambientales, de servicios ecosistémicos de provisión⁴⁵.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Si bien es cierto, existía un permiso de vertimientos expedido por esta misma autoridad ambiental, mediante Resolución 868 de 2006, es necesario señalar que este obedecía al desarrollo del proyecto en cuanto a la actividad de perforación del túnel piloto.

Esta primera fase de perforación la realizó INVÍAS mediante Contrato de obra No. 557 de 2004, cuyo objeto fue “*Construcción del túnel Piloto-Fase I del Túnel de La Línea, Carretera Ibagué-Armenia*”. Dicha obra se planteó con dos frentes de perforación, frente Tolima y frente Quindío, hasta el encuentro de estos.

El informe de “*estudios hidrogeológicos e hidrológicos en el área de influencia del túnel piloto de la línea, enmarcado dentro de la gestión ambiental*” rendido el 31 de diciembre de 2007 (posterior al primer permiso de vertimientos), contratado con la firma IRENA-Ingeniería De Recursos Naturales, detalla lo siguiente:

⁴⁵ Según la clasificación de los servicios ecosistémicos que se propone en el documento *La evaluación de los ecosistemas del milenio* (2005).

“Se programó con la empresa prestadora de servicios públicos de Calarcá Multipropósito, una visita a la bocatoma del río Santo Domingo, en el sitio de obra se encuentra un tanque desarenador y dos tomas, la primera una bocatoma tipo presa, sobre el Cauce principal del río Santo Domingo y la segunda, también tipo presa, está ubicada sobre el afluente quebrada El Salado, conocida como quebrada La Gata en el Proyecto del Túnel de la Línea. Esta captación no está en funcionamiento desde que se iniciaron las labores de construcción del Túnel Piloto, inicialmente por la alta concentración de sedimentos, arenas, limos y arcillas generadas por la construcción de las obras de acceso, plataforma de trabajo y demás, y posteriormente por la descarga del vertimiento generado por la excavación del Túnel”⁴⁶.

De allí es claro que existía una afectación importante al recurso hídrico desde el inicio de los procesos de excavación. Por lo que no es de recibo por parte de este ente de control lo dicho por CRQ en el sentido de argumentar que el vertimiento sobre la Quebrada La Gata no constituye una *“influencia directa sobre la bocatoma de la Quebrada el Salado...”*

En este sentido también es menester traer a colación la misma Resolución CRQ 239 de 2012 que en su artículo imponía la medida preventiva de suspender los vertimientos producto de la perforación del túnel principal, dada la alta contaminación que se estaba presentando. Como se ha mencionado la Quebrada La Gata es tributaria de la Quebrada El Salado.

El 19 de octubre de 2010 la empresa Multipropósito de Calarcá⁴⁷, le informa a la CRQ, informa que la quebrada el Salado una de las fuentes abastecedora a la cual se le realiza seguimiento y que durante la vigencia 2010, la presencia de trazas de fenoles en el mes de marzo, abril y mayo, así como de cianuro en el mes de mayo y septiembre. Motivos por los cuales está quebrada fue deshabilitada como fuente de abastecimiento para el acueducto de Calarcá.

Por lo anterior, se confirman como hallazgo del presente proceso auditor y pasan a hacer parte integral del informe con igual connotación disciplinaria.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Evaluar el cumplimiento de las medidas de compensación ambiental y el plan de inversión forzosa de no menos del 1% establecido en la licencia ambiental.

HALLAZGO 10. D10. P5 - Cumplimiento medidas compensatorias- MADS

CRITERIOS

La Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 8, 79 y 80 que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, adicionalmente es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente.

⁴⁶ (IRENA- Ingeniería De Recursos Naturales, 2007) *“estudios hidrogeológicos e hidrológicos en el área de influencia del túnel piloto de la línea, enmarcado dentro de la gestión ambiental”*. Pg. 72.

⁴⁷ Expediente LAM1029, folio 25841.

A través del artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 de 1959, se establecieron con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, las áreas de reserva forestal nacional del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Conforme a las artículos 206 y 207 del Decreto – Ley 2811 de 1974, se denomina área de Reserva Forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestal, las cuales solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan, garantizando la recuperación y supervivencia de los mismos.

El artículo 210 del Decreto – Ley 2811 de 1974 señala que:

“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”

La Ley 3570 de 2011, en su Artículo 2 numeral 14, señala:

“14. Reservar y alindar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alindar, realindar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento”

Artículo 16. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:

2. Proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

15. Levantar total o parcialmente las vedas de especies de flora y fauna silvestres.

16. Imponer las medidas preventivas y sancionatorias en los asuntos de su competencia.

Ley 1333 del 21 de julio de 2009 señaló en su artículo 3° que 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.

A su vez el artículo 5° de la misma Ley estableció que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las disposiciones ambientales vigentes y a las contenidas en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente; de igual manera, constituye infracción ambiental la comisión de daño al medio ambiente.

El artículo 18° de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 señaló que *“El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En caso de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos”*

La Constitución Política de Colombia, ARTICULO 6o. 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.

El código penal, Ley 599 de 2000, establece:

El servidor público que en ejercicio de sus funciones profiera acto, resolución o concepto manifiestamente contrario a la Ley o que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones.

El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

HECHOS

Mediante Resolución No. 0780 del 24 de agosto de 2001, se efectuó la sustracción de 95.06 hectáreas del área de la Reserva Forestal Central, establecida mediante Ley 2ª de 1959, a nombre del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, para llevar a cabo la Construcción de la vía Ibagué – Armenia. En el mismo acto administrativo se otorgó licencia ambiental para la ejecución del mencionado proyecto.

A través de la Resolución No. 1000 del 29 de mayo de 2009, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible autorizó la cesión parcial de la licencia ambiental otorgada al proyecto “Construcción de la nueva vía Ibagué – Armenia, Túnel de la Línea” a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario.

Mediante Resolución 1757 del 14 de septiembre de 2009 se establece que la Unión Temporal Segundo Centenario es responsable de 72.36 hectáreas de las 95.06 sustraídas mediante Resolución 780 de 2001.

Mediante Resolución 779 del 22 de abril de 2010 se modifica el artículo Quinto de la Resolución 1757 de 2009, estableciendo modificación al área sustraída a cargo de la Unión Temporal Segundo Centenario, en un total de 62.6 hectáreas.

En respuesta remitida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE del MADS a INVIAS, se presentó el estado de las compensaciones ambientales establecidas.

Tabla 12: Estado de las compensaciones.

Resoluciones	Seguimientos			
	Auto 3800 de octubre de 2010	Auto 1071 de abril de 2013	Res. 1575 de septiembre 2014	Auto 458 de septiembre 2016
Resolución 779 de 2010				
Artículo 3: 1.3. La UTSC deberá desarrollar y poner en práctica un plan de restauración de 460.95 hectáreas de tipo protector con especies nativas en el área de influencia directa del proyecto.	No cumple	No cumple	No cumple	No cumple

1.4. Deberá emprender las acciones necesarias para identificar, priorizar, manejar y si es el caso adquirir en coordinación con Cortolima y CRQ y los respectivos municipios, un área no inferior a 65.85 Ha de bosque relictuales que se encuentren en el área de influencia directa e indirecta del proyecto.				
---	--	--	--	--

Fuente: respuesta remitida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE del MADS a INVIAS
Elaboró: Equipo auditor

Mediante resolución 1325 del 8 de octubre de 2013 se sustrae de forma definitivamente un área de 21.03 Hectáreas de la Reserva Forestal Central establecida mediante la ley 2ª de 1959.

Tabla 13: Estado de las compensaciones.

Resolución	Seguimientos	
Resolución 1325 del 8 de octubre de 2013	Auto 382 del 28 de septiembre de 2015.	Auto 316 del 8 de julio de 2016
Artículo 2: Como medida de compensación por la sustracción definitiva, el consorcio Unión Temporal Segundo Centenario, deberá adquirir un área de 21.03 hectáreas en la cual debe desarrollar un plan de restauración.	No cumple	No cumple
Artículo 3: Dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo, el consorcio Unión Temporal Segundo Centenario deberá presentar para aprobación de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, el Plan de restauración a adelantar dentro del área adquirida.	No cumple	No cumple
Artículo 4: El consorcio Unión Temporal Segundo Centenario, deberá presentar cada seis (6) meses durante cinco (5) años, informes sobre el monitoreo mensual de calidad del agua y los caudales de las quebradas San Rafael y el Salado en Calarcá, La Paloma, El Violín y Perales en Cajamarca y de los siete (7) nacederos que fueron evaluados en el estudio presentado (...)	No cumple	

Fuente: respuesta remitida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE del MADS a INVIAS
Elaboró: Equipo auditor

Tabla 14: Estado de las compensaciones.

Resolución 1139 del 10 de septiembre de 2013	Seguimientos
<p>Artículo 2: La Unión Temporal Segundo Centenario, deberá como medida de compensación por el impacto de especies en veda en las áreas de modificación, implementar las siguientes medidas.</p> <p>1. Ejecutar actividades de enriquecimiento de seis (6) hectáreas en el área de influencia directa e indirecta del proyecto (...)</p> <p>Esta actividad incluye traslado de especímenes, rescate de individuos, monitoreo trimestral, 10 capacitaciones a la comunidad.</p>	No cumple
Artículo 4: La Unión Temporal Segundo Centenario, como medida de compensación por la intervención de especies en veda, deberá efectuar el enriquecimiento de tres (3) hectáreas adicionales.	No cumple
Artículo 5: La Unión Temporal Segundo Centenario, deberá establecer para compensaciones, como mínimo 20 individuos de la especie Palma de Cera (<i>Ceroxylum quinduense</i>).	No cumple

Fuente: respuesta remitida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE del MADS a INVIAS
Elaboró: Equipo auditor

Adicionalmente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, mediante Resolución ANLA 370 del 24 de abril de 2013, impuso una medida preventiva de suspensión inmediata de:

- *Construcción de los tramos Km 7+890 – KM 8+060 y Km 13+370 – Km 14+325, hasta que se tramiten y obtengan las correspondientes licencias, permisos y autorizaciones de las autoridades competentes.*
- *El sector comprendido entre el km 5+035 — km 5+550, hasta tanto no se tenga resuelta la situación que ha generado con el manejo inadecuado de la obra, frente a la infraestructura del acueducto del municipio de Calarcá. Entendiéndose que se superan las condiciones que dieron origen a su imposición (...)*
- *En el tramo del Intercambiador Américas se suspenden todas las obras que no contribuyan al tratamiento de la inestabilidad del sector y a la recuperación del afluente del río Navarco.*

En la visita técnica realizada por dicha autoridad, del cual se generó el informe técnico acogido por la Resolución 370 de 2013, se evidenció que:

La UTSC para conformar la banca no autorizada en el tramo del intercambiador Américas, prosiguió con la remoción de vegetación natural dentro de la cual se encontraban especies objeto de veda nacional, como el caso de la palma de cera y de algunas epífitas cuyos forófitos fueron objeto de aprovechamiento forestal. Al respecto es preciso señalar que previo a cualquier actividad de aprovechamiento forestal debe realizarse el levantamiento de la veda nacional ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS.

Por lo anterior, en el artículo octavo de la resolución 370 de 2013, estableció:

ARTÍCULO OCTAVO: Compulsar copia del presente acto administrativo ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para lo de su conocimiento y fines pertinentes frente a posibles infracciones por parte de la UTSC al no haber tramitado y obtenido en forma previa, el levantamiento de la veda de la palma de cera y especies epífitas que fueron objeto de aprovechamiento forestal, en donde ejecutó las obras de construcción del intercambiador las Américas aquí investigadas, de conformidad con lo establecido en la parte motiva del presente acto administrativo.

En la revisión realizada por la Contraloría de los distintos expedientes permisivos relacionados con el proyecto “Cruce de la cordillera Central – Túneles de II centenario – Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá – Cajamarca”, y de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS; se evidenció que no existe ningún proceso administrativo sancionatorio referido a los incumplimientos antes mencionados.

CAUSA

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS a través de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, no fue eficiente en las funciones de seguimiento que le correspondían de acuerdo con los distintos permisos ambientales otorgados; además, omitió la función sancionatoria a frente a los incumplimientos reiterados el titular de los permisos y las presuntas infracciones relacionadas con especies en veda.

EFECTO

Dado el objetivo principal de las medidas de compensación establecidas, resarcir los impactos generados por los aprovechamientos forestales sustracciones, entre otros permiso, y dado la importancia de la zona principalmente impactada (reserva forestal central) y las especies de importancia nacional involucradas, es claro que el tiempo es factor fundamental en dichas compensaciones; es decir, cuanto mayor sea el tiempo que transcurre para el inicio de la implementación del plan de compensación, mayor será el tiempo en el cual se recibirán los servicios ecosistémicos esperados. Es decir, se generan retrasos en la recuperación y conservación de los recursos impactados en el desarrollo del proyecto (suelo, agua, coberturas vegetales).

Adicionalmente, la falta de procesos sancionatorios impide definir el nivel de impacto causado, responsabilidad de los hechos y las posibles sanciones requeridas, compensaciones y multas establecidas; todo en procura de resarcir los impactos generados por las presuntas infracciones.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En la respuesta remitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémico; argumentó lo siguiente:

Para la CGR la relevancia del tema se centra entre otros aspectos en la "importancia de la zona principalmente impactada", es decir la Reserva Forestal Central, con el ánimo de generar claridad sobre este aspecto debe recordarse que de conformidad con el Decreto 2372 de 2010 que "Reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones", se estableció lo siguiente:

- *Las áreas protegidas que conforman el SINAP son: las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Regionales, Los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Áreas de Recreación y las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (artículo 10), Es decir la Reservas Forestales de la Ley 2da de 1959, **no hacen parte de las categorías de manejo SINAP.***

Es de precisar que en la observación presentada por la CGR no se manifiesta que las Reservas Forestales de la Ley 2da de 1959 pertenezcan al SINAP. La importancia de la zona resaltada por la CGR, radica en la presencia de especies forestales de importancia nacional, como la palma de cera, roble, Cedros y helechos, especies con veda indefinida.

Adicionalmente, la Ley 2da de 1959 establece:

Artículo 1. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación:
Subrayado fuera de texto

b) Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón;

Decreto 2278 de septiembre 01 de 1953, por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales

Artículo 4° Constituyen "Zona Forestal Protectora" los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad.

Artículo 5° Constituyen zonas de interés general aquellas que señale el Ministerio de Agricultura, en cada caso, ya sea en terrenos baldíos, o en predios de dominio privado, por contener especies valiosas que convenga conservar.

Artículo 6° También constituyen zonas de interés general aquellas que destine el Gobierno para ser explotadas únicamente como bosques, ya sea por administración directa, ya en virtud de concesiones. **Subrayado fuera de texto**

En la respuesta el Ministerio también argumenta:

Ahora bien, respecto de las compensaciones, conviene aclarar que, con anterioridad al año de 2011, no había un soporte normativo para imponerlas, en consecuencia, se acudía a la necesidad de compensar el patrimonio natural de la nación, para motivar la decisión.

En la resolución 780 del 24 de agosto de 2001 "Por la cual se sustrae una reserva forestal, se otorga una licencia ambiental ordinaria, y se toman otras determinaciones", se establece:

ARTICULO NOVENO: Como medida de compensación y mitigación por efectos de la sustracción de la Reserva Forestal Central declarada en el artículo primero de esta providencia, el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS deberá cumplir con las siguientes medidas:

- a) Desarrollar y poner en práctica un plan de reforestación de 700 hectáreas de tipo protector con especies nativas en áreas de influencia directa del proyecto, previamente identificadas y priorizadas conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima – CORTOLIMA y del Quindío – CRQ y con los respectivos municipios involucrados en el proyecto. Dicho plan de reforestación incluye las labores de mantenimiento por tres (3) años de las áreas reforestadas.

Dada la cesión parcial de la licencia ambiental a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario, autorizada en la Resolución 1000 del 29 de mayo de 2009, de la cual se resolvió recurso de reposición con Resolución 1757 de 2009 y la cual fue modificada por la Resolución 779 del 22 de abril de 2010, en la cual se estableció como medida de compensación lo siguiente:

ARTÍCULO TERCERO: Modificar los subnumerales 1.3 y 1.4 del Artículo Quinto de la Resolución 1757 del 14 de septiembre de 2009, los cuales quedarán de la siguiente manera:

"1.3 En cumplimiento del literal a) del artículo noveno de la Resolución 780 de 24 de agosto de 2001, la Unión Temporal Segundo Centenario deberá desarrollar y poner en práctica un plan de reforestación de 460.95 hectáreas (equivalentes al 65.85% del total de 700 hectáreas establecidas en dicho literal) del tipo protector con especies nativas en áreas de influencia directa del proyecto, de acuerdo al procedimiento señalado en el citado literal."

Lo observado por la CGR, es referente exclusivamente a las compensaciones establecidas en los actos administrativos antes mencionados, en los cuales se especifica claramente las compensaciones exigidas.

*Vale la pena aclarar que los permisos o autorizaciones sobre **aprovechamiento forestal**, explotación de materiales de construcción, emisiones atmosféricas ambientales, disposición de residuos sólidos ordinarios y especiales, así como la ocupación de cauce, no eran del resorte del Ministerio de Ambiente sino de Cortolirna y CRQ, tal como lo estableció el artículo 5 de la Resolución 780 a través de por lo tanto desde la expedición del Decreto 3570 de 2011.*

El Ministerio de Ambiente a través de la DBBSE, no expidió autorización alguna relacionada con aprovechamiento forestal ya que no es de su competencia y por lo tanto no le corresponde realizar el seguimiento de dichos permisos.

Frente a lo manifestado por el MADS, se debe precisar que en la observación presentada por la CGR, se hace referencia a aprovechamiento forestal, unicamente en lo relacionado con lo identificado por la ANLA, tal como se expreso en la observación presentada.

En el artículo octavo de la resolución 370 de 2013, estableció:

*ARTÍCULO OCTAVO: Compulsar copia del presente acto administrativo ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para lo de su conocimiento y fines pertinentes frente a posibles infracciones por parte de la UTSC al no haber tramitado y obtenido en forma previa, el levantamiento de la veda de la palma de cera y especies epífitas que fueron objeto de aprovechamiento forestal, en donde ejecutó las obras de construcción del intercambiador las Américas aquí investigadas, de conformidad con lo establecido en la parte motiva del presente acto administrativo. **Subrayado fuera de texto***

En la misma respuesta de la entidad, expresa:

La compensación por sustracción definitiva solicitada, no es un mecanismo de resarcimiento por un daño y por ello su implementación únicamente implica el área equivalente a la sustraída.

En lo manifestado por la CGR no se presenta como argumento que la compensación resarce un daño, sin embargo, frente a lo expuesto por el MADS se debe precisar que la medida de reforestación exigida, es una medida de compensación y mitigación frente a la sustracción realizada. Por tanto, frente a las 95.06 hectáreas sustraídas de la reserva se estableció como medida, la reforestación de 700 hectáreas.

Con relación a los procesos sancionatorios, el Ministerio manifiesta:

*Por regla general, los sancionatorios por incumplimiento de los actos administrativos de sustracción de Reservas Forestales aplica el criterio de evaluación el cual no se circunscribe o concreta en impactos ambientales es decir no se establece de ninguna manera el impacto causado, por lo cual no es **en este caso a través de los procesos sancionatorios, como se define el nivel de impacto causado tal como lo indica la CGR en su observación.***

Tal como se mencionó anteriormente, lo expuesto por la Contraloría frente a la falta de procesos sancionatorios, no solo se refiere a los incumplimientos de los actos administrativos de sustracción, sino también a las posibles infracciones por parte de la UTSC frente a especies en veda; hechos evidenciados y comunicados por las autoridades ambientales, sin que el MADS iniciará ningún trámite al respecto.

Artículo octavo de la resolución 370 de 2013, estableció:

ARTÍCULO OCTAVO: Compulsar copia del presente acto administrativo ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para lo de su conocimiento y fines pertinentes frente a posibles infracciones por parte de la UTSC al no haber tramitado y obtenido en forma previa, el levantamiento de la veda de la palma de cera y especies epífitas que fueron objeto de aprovechamiento forestal, en donde ejecutó las obras de construcción del intercambiador las Américas aquí investigadas, de conformidad con lo establecido en la parte motiva del presente acto administrativo.

Finalmente, en la respuesta remitida el Ministerio expone los siguiente:

*Dentro de los hechos que presenta la CGN [sic] se enuncian las Resoluciones 779 de 2010 y 1325 y 1139 de 2013 y se indica a partir de los Autos de Seguimiento (3800 de 2010, 1071 de 2013, 1575 de 2014, 458 de 2016, 382 de 2015 y 316 de 2016) frente a un total de 8 obligaciones el titular de las sustracciones y levantamiento de veda **No cumple** con lo allí establecido para lo cual abordaremos este punto en los siguientes literales, aclarando que lo indicado en los conceptos técnicos, así como en la parte considerativa de los actos administrativos de seguimiento no constituyen declaratorias jurídicas finales de incumplimiento de obligaciones.*

La entidad explica uno a unos los actos administrativos, frente a lo anterior es de aclarar que la declaratoria de incumplimiento fue realizada por el mismo Ministerio de Ambiente, en respuesta al radicado No E1-2017-005284 del 9 de marzo de 2017 del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, y no es una conclusión o concepto realizado por la Contraloría.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo con las presuntas incidencias establecidas en la comunicación.

HALLAZGO 11. D11 - Aplicación artículo 43 de la Ley 99 de 1993 - ANLA

FUENTE DE CRITERIO.

Parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

CRITERIOS.

La Ley 99 de 1993, en el parágrafo del artículo 43, introdujo una carga por el uso del agua que consiste en una inversión forzosa de al menos un 1% del valor de la inversión de los proyectos que utilizan agua, y cuyo destino es la realización por parte del inversionista de actividades de recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica de la que se toma el agua, bajo la supervisión de la autoridad ambiental.

La Ley 373 de 1997 “Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua”, en su artículo 16 –modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003- precisó la destinación específica de los recursos proveniente del recaudo de los gravámenes previstos en el artículo 43 de la Ley 99, es decir, de las tasas por uso de agua y de la inversión forzosa de al menos el 1% del valor de la inversión. Según esta norma, tales

recursos deben dedicarse a la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo plan de ordenamiento y manejo de la cuenca.

El programa de inversiones correspondiente a la inversión del 1% debe ser presentado a la autoridad ambiental junto con el estudio de impacto ambiental que exige la normativa para obtener la licencia ambiental. El programa de inversiones es aprobado en la licencia ambiental y su cumplimiento está sujeto a la vigilancia y control de la respectiva autoridad ambiental.

HECHOS

Sobre el cumplimiento de lo establecido por el Parágrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993, inversión del 1%, se requirió informe a la CRQ mediante oficio 2019EE00553387 de 08 de mayo. De la respuesta generada el 23 de mayo de 2019, con radicado en esta CGR 2019ER0051624, se tiene:

La CRQ no ha sido informada por los responsables de la ejecución de estos recursos y mucho menos ha existido concertación para su aplicación ni la autoridad ambiental conoce su monto.

En cuanto a la conclusión general que tiene la CRQ sobre la aplicación de estos recursos que se deben destinar a la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo plan de ordenamiento y manejo de la cuenca, se informó que para la fecha del licenciamiento del proyecto del Túnel de la Línea el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Río la Vieja y el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico PORH del Río Quindío no habían sido aprobados; por ello, la aplicación de los recursos de que trata el Parágrafo 1" del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 no fueron aplicados de conformidad con tales instrumentos.

El Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico PORH del Río Quindío -Resolución 1801 del 18 de septiembre de 2015 y el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Río la Vieja -Resolución 1100 del 20 de abril de 2018, contemplan el uso de dichos recursos como una de las posibles fuentes de financiación en los planes de la recuperación. Sin embargo, la autoridad ambiental no reporta aplicación alguna.

Sobre los programas 1 "Regulación y sostenibilidad hidrológica", componentes: Reforestación, Mantenimiento silvicultural y saneamiento básico; el programa 2 "Estabilidad Microcuencas", componentes: Reconversión ganadera y manejo de suelos y el programa 3 "Formación y sensibilización ambiental", la CRQ dice no tener información.

CAUSA

En la información reportada por la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ, se evidencia que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, no ha dado estricto cumplimiento al espíritu de la Ley informando y coordinando con la autoridad ambiental del departamento del Quindío la orientación y ejecución de los recursos de inversión del 1%

para actividades de recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica objeto del uso del recurso.

EFEECTO

Se desconoce el impacto real de la ejecución de estos recursos en la recuperación del recurso hídrico en el sector del Quindío, correspondiente al proyecto de la construcción del Túnel de La Línea. La falta de articulación de las entidades, no permite un adecuado seguimiento del estado las inversiones y el impacto de los mismos en la recuperación y preservación del recurso hídrico impactado con el desarrollo del proyecto.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El sentido de la observación de la CGR respecto del cumplimiento de la inversión del 1% fue que no existió la adecuada coordinación con la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ. Sobre la afirmación de la ANLA que “*se observa un aporte real de las actividades en la conservación y restauración de la cuenca hidrográfica*”, no se adjuntan pruebas de ello. Por lo tanto se debe mantener la observación formulada

Por lo anterior, se confirma el hallazgo con las presuntas incidencias establecidas en la comunicación.

HALLAZGO 12. D12.F3. Cumplimiento compensaciones ambientales – INVIAS

CRITERIOS

Constitución política.

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

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

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

Contrato No. 3460 de 2008, pliego de condiciones definitivo, apéndice F.

“...Es responsabilidad del contratista bajo su costa y riesgo de toda la gestión, manejo ambiental y social de las obras y el cumplimiento de la normatividad vigente.

El valor de la ejecución de las medidas de manejo ambiental, entendido como la gestión ambiental para todas las etapas del contrato, incluidos los costos de licenciamiento, servicios de evaluación, costos de

visitas y seguimiento por parte de la autoridad ambiental, recuperación y preservación de manejo del medio, corre por cuenta y riesgo del contratista.

Es de absoluta responsabilidad del contratista la gestión ambiental, manejo ambiental de las obras y el cumplimiento de la normatividad vigente, hasta la entrega del contrato al INVIAS.

Decreto Ley 267 de 2000

Artículo 54. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Además de las funciones comunes a las contralorías delegadas de que trata el artículo 51, son funciones adicionales de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente:

(...)

5. Dirigir la vigilancia de la gestión fiscal integral de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental.

Resolución Reglamentaria Ejecutiva 044 de 2018

PARÁGRAFO 2. La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal integral de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental.

HECHOS

Que mediante la Resolución 0780 de 24 de agosto de 2001, el Ministerio del Medio Ambiente – MMA, en adelante el Ministerio, otorgó al Instituto Nacional de Vías – INVIAS, Licencia Ambiental Ordinaria para la construcción del proyecto “*Nueva Vía Ibagué – Armenia, Túnel de La Línea*”, e indicó a su titular que los permisos para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales asociados con la construcción del proyecto deberían tramitarse ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA y la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ.

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS suscribió el Contrato No. 3460 de 2008 con la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO – UTSC, con el objeto de realizar los “*Estudios y diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto cruce de la cordillera central: Túneles del II Centenario – Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá Cajamarca*”.

Que mediante la Resolución 1000 de 29 de mayo de 2009, el Ministerio autorizó la cesión parcial de la Licencia Ambiental otorgada al INVIAS para el proyecto “*Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea*”, a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario - UTSC, producto de esta cesión se dio apertura al expediente 4602 para la UTSC. Dicha cesión parcial comprende los siguientes tramos: Tramo Sector Longitud del tramo (Km), Calarcá - Las Carmelitas 2,8 Las Carmelitas Américas 8,7, Túnel de la Línea 8,6, Portal Bermellón - Q. Perales 1,6, Q. Perales - Túnel La Virgen 10,04, T. La Virgen - Viaducto Anaimé 1,99.

Mediante oficio DG 59093 de 30 de noviembre de 2016, el Director General de INVIAS, dio respuesta negativa a las solicitudes de prórroga allegadas por el Representante Legal de la Unión Temporal Segundo Centenario – UTSC, y con la terminación del plazo del aludido Contrato 3460 de 2008, a través de la Resolución 09006 de 2016 del 20 de diciembre de

2016, INVIAS declaró la urgencia manifiesta para llevar a cabo las obras prioritarias de mantenimiento, atención inmediata y continua, preventiva y correctiva en el proyecto.

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS, solicitó a las distintas autoridades ambientales con competencia sobre el proyecto “*Nueva Vía Ibagué – Armenia, Túnel de La Línea*”, como son: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA y Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ; se tuviese a dicho Instituto como beneficiario de los distintos permisos ambientales que tuviese a cargo la Unión Temporal Segundo Centenario, dado que el contrato 3460 de 2008 celebrado con dicho consorcio, finalizó el 30 de noviembre de 2016 por vencimiento del plazo contractual.

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS, llevó a cabo el proceso de contratación con el objeto “*TERMINACIÓN DEL TÚNEL DE LA LÍNEA Y SEGUNDA CALZADA CALARCÁ – CAJAMARCA – PROYECTO CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL*”, dentro del proceso precontractual, en su Apéndice D estableció:

Teniendo en cuenta que el objeto del presente contrato consiste en la “TERMINACIÓN DEL TÚNEL DE LA LÍNEA Y SEGUNDA CALZADA CALARCÁ – CAJAMARCA – PROYECTO CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL”, se adjuntan las obligaciones en el marco del proyecto y el listado de permisos, que deberán ser evaluadas por el proponente previo a la suscripción del presente contrato (Anexos 4 y 5).

Finalmente, para el presente proceso el proponente y el contratista seleccionado deberá revisar como mínimo los expedientes en las autoridades competentes que se mencionan a continuación:

- LICENCIA AMBIENTAL EXPEDIENTE LAM 4602- ANLA
- SUSTRACCIÓN DE LA RESERVA FORESTAL CENTRAL EXPEDIENTES (SRF LAM 4602; SRF – 149)-MADS –DBBSE.
- LEVANTAMIENTO DE VEDA EXPEDIENTE ATV 056, MADS –DBBSE.
- PERMISOS, CONCESIONES Y/O AUTORIZACIONES EMITIDOS POR LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO – CRQ Y SU ESTADO.
- PERMISOS, CONCESIONES Y/O AUTORIZACIONES EMITIDOS POR LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA, CORTOLIMA Y SU ESTADO.
- ARCHIVOS QUE SE ENCUENTRAN EN EL CUARTO DE REFERENCIA, COMO SOPORTE PARA LA PRESENTACIÓN DE LA OFERTA

En los anexos 4 y 5, se detallan las obligaciones no ejecutadas por el consorcio Unión Temporal Segundo Centenario, compensaciones relacionadas con los permisos ambientales.

Tabla 15: Compensaciones forestales faltantes.

COMPENSACIONES FORESTALES					
XV - COMPENSACIONES FORESTALES (CORTOLIMA)			Cantidad	Precio Unitario	Total
	Compensacion (25.248 arboles) 1Ha=1111arb (Plantado, abonado, tutoriado con un mantenimiento de 3 meses)	Ha	22,72547255	\$ 45.495.450,00	\$ 1.033.905.600,00
	Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	22,72547255	\$ 29.250.000,00	\$ 664.720.072,00
	Mantenimiento/año. Cada arbol requiere 4manto en un Año (\$6,000 arbol; 1Ha 1111arb)	Ha	22,72547255	\$ 31.196.880,00	\$ 708.963.840,00
Sub-total					\$ 2.407.589.512,00
XVI - COMPENSACIONES FORESTALES (CROQ)					
	Compensacion (26.000 arboles) 1Ha=1111arb (Plantado, abonado, tutoriado con un mantenimiento de 3 meses)	Ha	23,40234023	\$ 45.495.450,00	\$ 1.064.700.000,00
	Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	23,40234023	\$ 29.250.000,00	\$ 684.518.452,00
	Mantenimiento/año. Cada arbol requiere 4manto en un Año (\$6,000 arbol; 1Ha 1111arb)	Ha	23,40234023	\$ 31.196.880,00	\$ 730.080.000,00
Sub-total					\$ 2.479.298.452,00
XVII - CUMPLIMIENTO CON EL MINISTERIO DE AMBIENTE (Resolución N°779 del 2010)					
	Compensacion forestal 1Ha=1111arb (Plantado, abonado, tutoriado con un mantenimiento de 3 meses)	Ha	445,33	\$ 45.495.450,00	\$ 20.260.488.749,00
	Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	445,33	\$ 29.250.000,00	\$ 13.025.902.500,00
	Mantenimiento/año. Cada arbol requiere 4manto en un Año (\$6,000 arbol; 1Ha 1111arb)	Ha	445,33	\$ 31.196.880,00	\$ 13.892.906.570,00
	Adquisicion de área	Ha	62,6	\$ 29.250.000,00	\$ 1.831.050.000,00
	Adquisicion de área	Ha	65,85	\$ 29.250.000,00	\$ 1.926.112.500,00
	ARTÍCULO CUARTO1 Analizar las unidades litológicas del área de influencia de la actividad (perforación de túneles)	UND	1	\$ 175.500.000,00	\$ 175.500.000,00
Sub-total					\$ 51.111.960.319,00
XVIII - CUMPLIMIENTO CON EL MINISTERIO DE AMBIENTE (Resolución N°1325 del 2013)					
	Plan de restauracion (Establecimiento forestal)	Ha	21,03	\$ 45.495.450,00	\$ 956.769.314,00
	Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	21,03	\$ 29.250.000,00	\$ 615.127.500,00
	Mantenimiento/año. Cada arbol requiere 4manto en un Año (\$6,000 arbol; 1Ha 1111arb)	Ha	21,03	\$ 31.196.880,00	\$ 656.070.386,00
	Elaboracion del plan de restauracion	GL	1	\$ 4.680.000,00	\$ 4.680.000,00
	Monitoreo mensual de la calidad del agua y los caudales de las quebradas San Rafael y El Salado en Calarcá, La Palo	UND	1	\$ 21.002.815,08	\$ 21.002.815,00
Sub-total					\$ 2.253.650.015,00
XIX - CUMPLIMIENTO CON EL MINISTERIO DE AMBIENTE (Resolución N°762 de 2010)					
	Plan de restauracion (Establecimiento forestal)	Ha	5	\$ 45.495.450,00	\$ 227.477.250,00
	Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	5	\$ 29.250.000,00	\$ 146.250.000,00
	Mantenimiento/año. Cada arbol requiere 4manto en un Año (\$6,000 arbol; 1Ha 1111arb)	Ha	5	\$ 31.196.880,00	\$ 155.984.400,00
Sub-total					\$ 529.711.650,00
XX - CUMPLIMIENTO CON EL MINISTERIO DE AMBIENTE (Resolución N°1139 del 10 de septiembre de 2013)					
	Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	6	\$ 29.250.000,00	\$ 175.500.000,00
	Actividades de enriquecimiento de seis (6) hectáreas en el área de influencia directa e indirecta del proyecto (Esta	Ha	6	\$ 45.495.450,00	\$ 272.972.700,00
	Mantenimiento/año. Cada arbol requiere 4manto en un Año (\$6,000 arbol; 1Ha 1111arb)	Ha	6	\$ 31.196.880,00	\$ 187.181.280,00
	Informe de seguimiento	UND	1	\$ 2.925.000,00	\$ 2.925.000,00
	Actividades de enriquecimiento de tres (3) hectáreas adicionales	Ha	3	\$ 17.550.000,00	\$ 52.650.000,00
	Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	3	\$ 29.250.000,00	\$ 87.750.000,00
	Mantenimiento/año. Cada arbol requiere 4manto en un Año (\$6,000 arbol; 1Ha 1111arb)	Ha	3	\$ 31.196.880,00	\$ 93.590.640,00
Sub-total					\$ 872.569.620,00
TOTAL OBRAS					\$ 59.654.779.568,00

Fuente: INVIAS – Anexo 4 proceso precontractual 806 de 2017.

Elaboró: Equipo auditor

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS, como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Transporte y en representación del Estado Colombiano, suscribió el contrato 806 de 2017 por valor de \$224.407.991.098 con plazo de 12 meses.

El 29 de diciembre de 2018, se firmó la adición y prórroga del contrato, estableciendo como plazo 30 de noviembre de 2019 y un valor total de \$343.231.971.299.

CAUSA

Deficiente seguimiento por parte de INVIAS, frente al cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por el contratista Unión Temporal Segundo Centenario – UTSC en el proyecto. Adicionalmente, la CGR considera que INVIAS no realizó un estudio adecuado del estado de los permisos, obligaciones y la necesidad de continuación de los mismos y de arrogarse la titularidad; en especial los permisos de aprovechamiento forestal, sustracción de reserva y levantamiento de veda, dado que los derechos de dichos permisos ya habían sido utilizados y solo quedaban obligaciones de los mismos.

EFECTO

Dado que en el contrato 806 de 2017 fueron contempladas las obligaciones incumplidas por la Unión Temporal Segundo Centenario – UTSC, y los permisos ambientales (incluidas las obligaciones) fueron asumidos en su titularidad por el Instituto Nacional de Vías –

INVIAS; La CGR considera, que el presupuesto de pendientes ambientales - anexo 4, incluido en dicho contrato, generó un presunto detrimento patrimonial por valor de \$59.654.779.568, representados en obligaciones ambientales de permisos aprovechados por un particular que fueron asumidas por el estado.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria y fiscal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En la respuesta a la observación INVIAS presenta los siguientes argumentos:

- a. *Para la terminación del túnel de la línea y la segunda calzada Calarcá - Cajamarca, era indispensable que el Instituto ostentara la titularidad del licenciamiento ambiental, así como de permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento y uso de los recursos naturales necesarios (única y exclusivamente) para la terminación del túnel de la Línea, Segunda Calzada Calarcá-Cajamarca.*

Entre tanto el INVIAS solicitaba a la ANLA, a través de Radicaciones ANLA 2017006447-1-000 del 30/01/2017, 2017025189-1-000 del 06/04/2017, y 2017036862-1-000 del 23/05/2017, surtir la actuación administrativa correspondiente para devolverle al Instituto la titularidad de la licencia ambiental, considerando que a la fecha de vencimiento del Contrato 3460 de 2008 (30/11/2016), habría obras inconclusas. A lo cual, la ANLA a través de la Radicación 2017046886-2-000 del 27/06/2017, respondió que, bajo los considerandos indicados por el Instituto en sus comunicaciones, se entendería que operó el fenómeno descrito en el artículo 91 del CPACA, es decir la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo, por medio del cual se autorizó la cesión parcial de la licencia ambiental a favor de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO.

Finalmente, INVIAS manifiesta:

El INVIAS, a través de la REFORMA INTEGRADA DE LA DEMANDA DE RECONVENCIÓN presentada ante el Tribunal Arbitral 4980, el 01/02/2019, expone entre otras las siguientes pretensiones: "37) Que se declare que a la terminación del Contrato 3460 de 2008 la UTSC incumplió de manera grave el CONTRATO DE OBRA 3460 DE 2008, no cumplió a cabalidad con las OBLIGACIONES SOCIALES Y AMBIENTALES conforme lo establece la CLAUSULA 410 y los apéndices F y G del referido contrato y describe el INFORME FINAL DE INTERVENTORÍA (...)

51) Que se declare que la UTSC por el injustificado incumplimiento contractual en materia de diseños, constructiva, social, predial y ambiental está obligado a reparar al INVIAS por la totalidad de los costos que conlleve la terminación integral de las obras contratadas para ponerlas en condiciones de operatividad. B. PRETENCIONES DE CONDENA (...)

4. Que se condene a todos los miembros integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, conforme a la carta de conformación del 19 de septiembre de 2012 en forma solidaria, el pago de los costos en que incurra el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-INVIAS-, por ejecutar los pasivos ambientales pendientes por ejecutar en los Módulos 1, 2 y 3 correspondientes al proyecto objeto del Contrato de Obra No. 3460 de 2008, en la suma de \$124.712.143.107 M/CTE o en la mayor suma que resulte probada en el proceso." Esto, solicitando tener como pruebas el INFORME FINAL DE INTERVENTORÍA con sus anexos.

Es decir, que los incumplimientos por parte de la Unión Temporal Segundo Centenario y los cuales fueron asumidos por INVIAS, hacen parte de la reclamación realizada en la demanda de reconvencción. Sin embargo, y teniendo en cuenta que al momento las obligaciones fueron asumidas por dicha entidad y la incertidumbre ante el resultado final

de la demanda, la Contraloría General considera que se generó un detrimento patrimonial en cuantía de \$59.654.779.568, confirmándose el hallazgo con las presuntas incidencias comunicadas.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Evaluar el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios correspondientes al proyecto "Construcción de la Nueva Vía Ibagué — Armenia, Túnel de La Línea".

HALLAZGO 13. - Gestión documental de procesos administrativos sancionatorios ambientales - ANLA

CRITERIO:

La LEY 594 DE 2000. ARTÍCULO 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

“ARTÍCULO 12. RESPONSABILIDAD. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.”

EI ACUERDO 42 DE 2002 AGN. *Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental producción y recepción de los documentos; la actualización e implementación de las Tablas de Retención Documental, vital para la racionalización documental; adicionalmente, velar por la organización del archivo en su totalidad, especialmente los archivos de gestión, Adicionalmente, aplicando la legislación y normatividad vigente, garantizando la modernización del archivo y la evolución de la gestión documental fundamentada en principios que permiten la racionalización, conservación, interoperabilidad, cuidado del ambiente, entre otros y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley 594 de 2000.*

La **Ley 1437 de 2011**, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” en su Título III Capítulo 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 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

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–.

LEY 734 DE 2002 CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO. ARTÍCULOS 34 DEBERES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Numeral 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.

Numeral 5. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.

Numeral 22. Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización.

ARTÍCULO 35 PROHIBICIONES. *Numeral 13. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones.*

HECHOS

En la consulta documental realizada a los expedientes seleccionados correspondientes: LAM 1029 y LAM 4602 , 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 la documentación relacionada con los tramites y procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental adelantados por la ANLA, en los cuales se evidenció la asignación de un código particular por expediente de proceso sancionatorio para los procesos iniciados a partir el año 2014. sin embargo, se evidencia que para los procesos anteriores se identifican los expedientes físicos en el Área de Gestión Documental de ANLA, con el número del acto administrativo que inicio las actuaciones sancionatorias (Auto de Inicio o de Apertura de Indagación Preliminar o de imposición de medida preventiva), realizando su manejo en carpetas físicas en documentos impresos, pero no de forma agrupada y consolidada a través de un expediente administrativo aperturado que contenga toda la información en documentos electrónicos, relacionado con cada caso particular de sancionatorio ambiental.

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, confiable, 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.

Igualmente, durante el análisis y revisión de la documentación de los tramites sancionatorios ambientales, no se detectaron evidencias que condujeran a firmar que, en los procesos de administración de expedientes físicos, la autoridad ambiental estuviera cumpliendo a cabalidad con las normas de gestión documental, concordantes con la Ley General de Archivos, por cuanto se presentaron expedientes mal foliados, con exceso de

folios por carpeta, documentos con tachaduras y legajados indebidamente, en abierto desconocimiento de los requerimientos normativos relacionados con la gestión documental de expedientes.

Tabla 16: Expedientes sancionatorios

ID EXPEDIENTE	DESCRIPCION
LAM1029 Auto No.- 2271 de 2012 Resolución No.- 456 de 2009	No se evidencia el debido cumplimiento de las reglas de gestión documental de expedientes.
LAM4602 Auto No.- 2270 de 2012 Auto No.- 1585-2013	No se evidencia el debido cumplimiento de las reglas de gestión documental de expedientes.

Fuente: LAM 1029 y LAM 4602
Elaboró: Equipo auditor

CAUSA:

Las debilidades detectadas pueden tener origen a la falta de procedimientos y mecanismos de control al interior de la Entidad, 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.

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.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La CGR hace referencia en la esta observación a la identificación documental de los expedientes sancionatorios y a la agrupación electrónica de los documentos que los integran.

Por lo que se interpreta que la observación se hace extensiva respecto de la información contenida en el Sistema de Información de Licencias Ambientales SILA.

Al respecto, esta Autoridad Ambiental considera importante comunicar al órgano de control que para la fecha en que se brinda la presente respuesta, la observación constituye en sí misma un hecho superado. Lo anterior, si se tiene en cuenta que la Oficina Asesora

Jurídica inició en noviembre de 2018 en la ANLA, el proyecto denominado **saneamiento documental de expedientes sancionatorios**.

La contraloría no desconoce los procesos de saneamiento documental iniciados por la entidad, sin embargo, y teniendo que al momento del desarrollo del proceso auditor, el expediente objeto de revisión aun presentaba deficiencias en su manejo, se confirma el hallazgo retirando la presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 14. D13 - Cumplimiento de términos e impulso procesal de los procesos sancionatorios - ANLA

CRITERIO:

CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA 1991.

ARTÍCULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. 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. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. 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.*

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 1333 DE 2009. Procedimiento Sancionatorio Ambiental

ARTÍCULO 24°. FORMULACIÓN DE CARGOS. *Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos, deben estar expresamente consagrados las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor, en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la secretaría legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto, deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental. Para todos los efectos, el*

recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.

ARTÍCULO 25°. - DESCARGOS- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, este directamente, o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

ARTÍCULO 27°. - DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y SANCIÓN. - 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.

PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8° y 22° de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

HECHOS

Tabla 17: Expedientes sancionatorios.

ID EXP.	ACTO ADM. INICIO	ACTO ADM. FORMULACION DE CARGOS	ACTO ADM. DETERMINACION RESPONSABILIDAD E IMPOSICION DE SANCIÓN	OBSERVACION
LAM1029	Auto 0283 de fecha febrero 10 de 2010	AUTO 4131 de fecha 23 de noviembre de 2010	Resolución 0186 de fecha 03 de marzo de 2014	No se evidencia cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas.
LAM4602	Auto 2270 de fecha 23 de julio de 2012	Auto 4293 de fecha 13 de diciembre de 2013	Resolución 1241 de fecha 21 de octubre de 2014	No se evidencia cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas.

Fuente: LAM 1029 y LAM 4602

Elaboró: Equipo auditor

Las situaciones presentadas tienen origen en las deficiencias en cuanto al establecimiento de controles dentro del proceso de gestión documental de expedientes adelantado por la autoridad ambiental, así como en la falta de monitoreo de los controles establecidos en el procedimiento establecido por la autoridad ambiental para tal fin. Falta de diligencia en el cumplimiento de los deberes como funcionarios, dentro del trámite de los procesos sancionatorios ambientales cuestionados. Debilidades de control y seguimiento, por parte de los funcionarios encargados de ejercer el control correspondiente, de manera que se hubiera podido advertir oportunamente las debilidades que se registran.

EFECTO:

La inactividad procesal de los sancionatorios ambientales adelantados por la autoridad ambiental, así como la falta de impulso procesal de éstos mismos podría eventualmente

conducir a que opere el fenómeno de la prescripción (caducidad) de las acciones administrativas en materia ambiental.

Igualmente, podría acarrear a que el Estado pierda la oportunidad de imponer sanciones en los casos en que demuestre incumplimiento de las normas o el daño ambiental ocasionado al entorno y a los recursos naturales. Igualmente, el Estado podría perder la oportunidad de recaudo de determinadas sumas de dinero por concepto de pago de multas por las sanciones impuestas, al igual que se configura el riesgo de que no se realice la debida compensación para restablecer los daños ambientales ocasionados por las infracciones ambientales cometidas.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Con relación a la observación planteada por la Contraloría General de la República, frente a la falta de cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas, en las actuaciones sancionatorias surtidas en los expedientes LAM1029 (S) Auto 0283 de fecha febrero 10 de 2010 hoy SAN0168-00- 2019 y LAM4602 (S) Auto 2270 de fecha 23 de julio de 2012 hoy SAN0130-00-2019, es preciso indicar que la Ley 1333 de 2009 **no establece términos preclusivos** para el proceso sancionatorio ambiental.

En este sentido se encuentra que, el término de caducidad de la acción sancionatoria ambiental es de veinte años conforme lo consagra el artículo 10⁵⁴⁸ ibídem, precepto que fue declarado exequible mediante la sentencia C-401 de 2010, bajo las siguientes consideraciones:

Es de gran importancia tener claridad sobre el concepto de caducidad de la acción y el de la 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...”

⁴⁸ **Artículo 10. Caducidad de la acción.** La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo

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 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 ve avocada a decretar las 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 leales que protegen los recursos naturales y con lo cual no 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 consagra 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 afecten 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 su artículo 3 establece que al procesos sancionatorio ambiental le son aplicables 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, principios a los cuales debe dar aplicación la entidad en el trámite de sus procesos.

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.

HALLAZGO 15. D14.F4 Pago de sanciones por manejo ambiental del proyecto - INVIAS

CRITERIO

Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

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. Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 40°. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Artículo 43°. Multa. Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales.

• **Ley 610 de 2000**, a través de la cual se fija el trámite de los procesos de Responsabilidad Fiscal, en sus artículos 3, 5, 6 establece:

Artículo 3°. Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal, el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de costos ambientales.

Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-836 de 2013.

Artículo 2 y el artículo 13 del Decreto 2618 de 2013, en el ejercicio de seguimiento y control a las licencias ambientales tenemos:

Funciones de Instituto Nacional de Vías

"2.14 Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo.

2.15 Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y Proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo."

Funciones de la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del Instituto Nacional de Vías

"13.1 Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la gestión social y ambiental, necesarios para el desarrollo de la infraestructura a cargo del Instituto y cumplir la regulación establecida y la normatividad ambiental vigente para estos procesos."

De igual manera, se evidencian debilidades en el ejercicio de control y supervisión por parte de las interventorías de cada proyecto involucrado en la licencia, al no conminar al contratista al cumplimiento efectivo de las medidas ambientales y a lo dispuesto en la licencia ambiental del proyecto.

Sobre el pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes públicos, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, respondiendo a consulta elevada mediante radicado 11001-03-06-000-2007-00077-008, sobre lo particular expresa lo siguiente:

"1 y 2. De acuerdo con lo dispuesto en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño.

El pago que una entidad u organismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza, presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos.

3. El principio presupuestal de unidad de caja no exime de Responsabilidad Fiscal al gestor fiscal que con su conducta dolosa o gravemente culposa genere gastos injustificados con cargo a la entidad u organismo como sería el caso del pago de intereses de mora, multas o sanciones"

HECHOS:

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, dentro del trámite administrativo sancionatorio ambiental adelantado dentro del Expediente LAM1029 correspondiente a la Licencia Ambiental Ordinaria para la construcción del proyecto “Nueva vía Ibagué- Armenia -Túnel de la Línea” localizado en jurisdicción de los municipios de Ibagué y Cajamarca en el departamento del Tolima y los municipios de Calarcá y Salento en el departamento del Quindío, decidió mediante Resolución No. 1874 de 29/10/2008, declarar responsable ambiental e imponer sanción de multa por \$113.067.500,00 al Instituto Nacional de Vías – INVIAS NIT. 800.215.807, posteriormente dicho ministerio mediante Resolución No. 1004 de 01/06/2009 confirma la responsabilidad ambiental y la sanción impuesta a INVIAS. Así pues, INVIAS realiza el pago de la multa en cuantía de \$113.067.500 el día 04/08/2009, lo anterior de acuerdo con la certificación remitida con Radicación No. 2019066454-3-000 de 2019/05/21 por parte de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

De acuerdo con lo anterior, se puede evidenciar la ocurrencia de un presunto daño al patrimonio estatal por los hechos irregulares descritos, y se estima que el posible daño patrimonial asciende provisionalmente a la suma de CIENTO TRECE MILLONES SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$113.067.500).

Igualmente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, dentro del trámite administrativo sancionatorio ambiental adelantado dentro del Expediente LAM1029 correspondiente a la Licencia Ambiental Ordinaria para la construcción del proyecto “Nueva vía Ibagué- Armenia -Túnel de la Línea” localizado en jurisdicción de los municipios de Ibagué y Cajamarca en el departamento del Tolima y los municipios de Calarcá y Salento en el departamento del Quindío, decidió mediante Resolución No. 2629 de 30/12/2009, declarar responsable ambiental e imponer sanción de multa por \$71.553.600 al Instituto Nacional de Vías – INVIAS NIT. 800.215.807, posteriormente dicho ministerio mediante Resolución No. 1240 de 30/06/2010 confirma la responsabilidad ambiental y la sanción impuesta a INVIAS. Así pues, INVIAS realiza el pago de la multa en cuantía de \$71.553.600 el día 05/08/2009, lo anterior de acuerdo con la certificación remitida con Radicación No. 2019066452-3-000 de 2019/05/21 por parte de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

De acuerdo con lo anterior, se puede evidenciar la ocurrencia de un presunto daño al patrimonio estatal por los hechos irregulares descritos, y se estima que el posible daño patrimonial asciende provisionalmente a la suma de SETENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$71.553.600)

En consecuencia, se puede colegirse que el daño, entendido como la lesión al patrimonio público, representando en el menoscabo patrimonial, del cual se deriva la obligación de resarcirlo, se traduce en la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, una gestión que no consulta el cumplimiento de los cometidos estatales. Además, es fundamental para predicar la existencia del daño que esté debidamente estimado, que sea cierto, especial, anormal, cuantificado o al menos cuantificable conforme a su real magnitud.

Así las cosas, el presunto daño patrimonial asciende a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL CIEN PESOS MCTE (\$ 184.621.100).

Cabe precisar que la licencia ambiental para el proyecto "Construcción de la Vía Ibagué — Armenia, Túnel de la Línea" fue otorgada al Instituto mediante la Resolución No.- 780 del 24 de agosto de 2001.

Como presunta entidad estatal afectada se determinó a la entidad INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS, identificado con número NIT. 805.002.461-1, y como presunto responsable fiscal se determina inicialmente a la siguiente persona:

ENRIQUE MARTINEZ ARCINIEGAS, identificado con cedula de ciudadanía No 19.258.637, quien detentaba para la época el cargo la Dirección General del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, conforme el nombramiento efectuado mediante Decreto Presidencial 669 del 4 de marzo de 2009.

CAUSA:

Las situaciones presentadas tiene origen en la falta de seguimiento y control interno, por parte de la interventoría y supervisión ambiental del proyecto, sumado a la falta de compromiso ambiental y de responsabilidad ambiental empresarial por parte tanto del contratista encargado del proyecto de construcción de la "Nueva vía Ibagué- Armenia - Túnel de la Línea", como por parte del Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

EFECTO:

Como consecuencia de los hechos presentados se generó un presunto daño patrimonial por valor de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL CIEN PESOS MCTE (\$ 184.621.100), pues las deficiencias en el seguimiento de las obligaciones ambientales a cargo de INVIAS, generaron la imposición de la multa por parte de la Autoridad Ambiental.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El Instituto Nacional de Vías - INVIAS-, en la respuesta anteriormente relacionada hace la trazabilidad de las providencias obrantes dentro de los procesos sancionatorios ambientales que dieron origen al pago de sanciones por manejo ambiental en la construcción del proyecto "Nueva vía Ibagué- Armenia -Túnel de la Línea".

Para la presente observación, debemos tener en cuenta el concepto No.- 1852 de 2007 de la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado, fechado el 15 de noviembre de 2007, que señala:

"...De acuerdo con lo dispuesto en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma

naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad fiscal se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre esta y el daño.

El pago que una entidad u organismo público efectuó por estos conceptos a otra de su misma naturaleza, presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos.

El principio presupuestal de unidad de caja no exime de responsabilidad fiscal al gestor fiscal que con su conducta dolosa o gravemente culposa genere gastos injustificados con cargo a la entidad u organismo, como sería el caso de pago de intereses de mora, multas o sanciones."

Como quiera que el daño patrimonial para efectos de responsabilidad fiscal recae sobre una entidad u organismo determinado y no sobre el patrimonio del Estado considerado en abstracto debemos de concluir la afectación del Estado.

Los argumentos presentados por el INVIAS no desvirtúan las consideraciones de la CGR, en consecuencia se mantiene la observación con las incidencias comunicadas.

HALLAZGO 16. D15.F5 - Procesos sancionatorios - CORTOLIMA

CRITERIOS

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

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

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.

La Ley 99 de 1993, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

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

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 en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

Ley 1333 de 2009, dicta lo siguiente:

ARTÍCULO 11. PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. *Las sanciones impuestas y no ejecutadas perderán fuerza ejecutoria en los términos del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan o adicionen*

Decreto 1 de 1984

ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Apertes subrayados condicionalmente EXEQUIBLES> Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración 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 su vigencia.

Ley 1437 de 18 de enero de 2011

ARTÍCULO 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. (...) Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.

HECHOS

La Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, mediante Resolución 1808 del 28 de julio de 2009, otorgó permiso de aprovechamiento forestal a la sociedad **UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO -UTSC**, en desarrollo del proyecto "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL: TÚNELES DEL II CENTENARIO - TÚNEL DE LA LÍNEA". En dicha resolución estableció la siguiente obligación:

ARTÍCULO TERCERO – ORDENAR- a la Sociedad **UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO**, identificada con el Nit No 900.257.399-1, trasladar y reubicar los individuos latizales y fustales marcados con los Nos. 1, 8, 9, 11, 16, 35, 51, y 63 de las especies Robe (*Quercus humboldtii*) y Cedro (*Cedrella montana*), en áreas previamente concertadas con CORTOLIMA así mismo deberán llevar a cabo prácticas silviculturales durante 3 años que garanticen su desarrollo.

ARTÍCULO QUINTO.- ORDENAR a La Sociedad **UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO**, identificada con el Nit. No 900.257.399-1, la siembra y mantenimiento de Doscientos (200) individuos arbóreos de bosque protector, de especies tales como: Siete Cueros, Tuno, Moncoro, Uvito, Cucharó, entre otras especies nativas de fácil adaptación. A demás se deberá cumplir con las siguientes observaciones:

- 1.- Prácticas silviculturales tales como limpias, plateos, fertilizantes, control fitosanitario, durante un periodo de tres (3) años.

En desarrollo de un proceso sancionatorio adelantado con relación al permiso de aprovechamiento forestal otorgado con resolución 1808 del 28 de julio de 2009, y el cual se decidió mediante Resolución 4388 del 1 de diciembre de 2010, en el cual se dispuso:

ARTÍCULO SEGUNDO: SANCIONAR, a la SOCIEDAD UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, identificada con NIT. No. 900257-399-1 representada legalmente por el señor CARLOS GUILLERMO COLLINS ESPELETA, identificado con c.c No. 3.792.019 de Cartagena, quien obra en calidad de representante legal de la sociedad, con multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales equivalentes a la suma de veinticinco millones setecientos cincuenta mil pesos mcte (\$25.750.000.00), los que deberá cancelar dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del presente acto administrativo en la cta. No. 4352115878-6 del Banco de Colombia, como media de compensación para mitigar el impacto ambiental negativo, se ordena la siembra de doscientos (200) árboles de la especie Roble en el predio del Bosque o en un predio concertado con la Corporación, así como su respectivo mantenimiento durante un periodo de tres (3) años con la ejecución de prácticas silviculturales tales como limpias, plateos, fertilizantes, podas, control fitosanitario entre otras.

En la revisión de los expedientes permisivo y sancionatorio, no se evidenciaron acciones por parte de la Corporación encaminadas a exigir y garantizar el cumplimiento de las compensaciones establecidas en el proceso sancionatorio. Solo hasta el año 2019, mediante auto No. 2268 del 26 de abril 2019, "Por medio del cual se hace un requerimiento"

ARTÍCULO PRIMERO: REQUERIR a la SOCIEDAD UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, con NIT. No. 900257-399-1, representada legalmente por el señor CARLOS GUILLERMO COLLINS ESPELETA, identificado con cedula de ciudadanía No. 3.792.019 y/o quien en el futuro haga sus veces, para que realice la siembra de doscientos (200) árboles de la especie Roble en el predio del Bosque o en un predio concertado con la Corporación, así como su respectivo mantenimiento durante un periodo de tres (3) años con la ejecución de prácticas silviculturales tales como limpias, plateos, fertilizantes, podas, control fitosanitario entre otras, para que dé cabal cumplimiento a lo ordenado mediante la Resolución CORTOLIMA No. 4388 de fecha 01 de diciembre de 2010.

Para la CGR, y de acuerdo con lo establecido en el régimen sancionatorio y en el de procedimientos, Ley 1437 de 18 de enero de 2011 -La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria-. La sanción impuesta por la Corporación prescribió.

De igual forma en el Expediente sancionatorio 8227 de CORTOLIMA, con Resolución 1638 del 9 de mayo de 2012, "Por la cual se inicia un proceso sancionatorio y se ordena la suspensión de una actividad", se ordena:

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar la suspensión inmediata de las actividades de construcción en los sitios ubicados en las coordenadas planas N:0905599 E:091773; a.s.n.m. 1083 m, Ubicación de la Obra K42+600 – Coordenadas planas N:0846053 E: 0982315, a.s.n.m 2319 m- Ubicación de la Obra K40+700, que se encuentran adelantando la empresa UNION TEMPORAL II CENTENARIO con Nit 900257399-1, para el proyecto Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá – Cajamarca, Departamento del Tolima.

ARTÍCULO TERCERO: Comuníquese ésta decisión a la Alcaldía y la Personería del Municipio de Cajamarca, para los fines legales pertinentes y envíese copia a la ANLA para su conocimiento y adopción de las acciones y medidas necesarias a que haya lugar.

Sin embargo, mediante mensaje interno 6256 del 12 de septiembre de 2016, la Oficina Jurídica de CORTOLIMA requiere lo siguiente:

"Por medio del presente me permito solicitar el cumplimiento de Artículo SEGUNDO de Resolución 1638 de Mayo 09 de 2012, lo anterior para su conocimiento y fines legales pertinentes"

CORTOLIMA realizó las comunicaciones requeridas, mediante los siguientes radicados:

21511 del 13 de septiembre de 2016, UNIÓN TEMPORAL II CENTENARIO,

"La Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" profirió la Resolución N° 1638 de Mayo 09 de 2012, con el objeto de surtir diligencia de notificación personal, sirvase comparecer ante la Oficina Jurídica de la Corporación, dentro de los Cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío del presente comunicado."

21508 del 13 de septiembre de 2016, Alcalde municipal de Cajamarca

21509 del 13 de septiembre de 2016, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

21845 del 15 de septiembre de 2016, personería municipal de Cajamarca.

Es decir, el acto administrativo de inicio del proceso sancionatorio solo fue comunicado después de más de 4 años, no solo al presunto infractor sino también a las demás entidades con competencias relacionadas y con intereses en el proyecto, para su conocimiento y adopción de medidas necesarias a que haya lugar.

Ley 1437 de 2011, ARTICULO 9 Prohibiciones. *A las autoridades les queda especialmente prohibido:*

(...)

10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.

CAUSA

La gestión de la corporación no fue eficiente en el desarrollo de los procesos sancionatorios evaluados, e inobservancia de los términos establecidos en la normatividad ambiental y procesal.

EFECTO

El incumplimiento de los términos de los procesos administrativos sancionatorios no permitió una debida compensación de los impactos generados, ni un adecuado seguimiento ambiental por parte de otras entidades, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y entidades territoriales (Alcaldía y Personería).

La compensación establecida en la Resolución sancionatoria 4388 del 1 de diciembre de 2010 y la cual por falta de gestión de CORTOLIMA, no fue cumplida ni exigida y de acuerdo a la normatividad, la sanción decretada en la Resolución 4388 de 2010, prescribió; generó un presunto detrimento patrimonial de carácter ambiental consistente en *"la siembra de doscientos (200) árboles de la especie Roble en el predio del Bosque o en un predio concertado con la Corporación, así como su respectivo mantenimiento durante un periodo de tres (3) años con la ejecución de prácticas silviculturales tales como limpias, plateos, fertilizantes, podas, control fitosanitario entre otras."*

Considerando el presupuesto establecido por la interventoría del proyecto, para los procesos de compensación forestal, se tiene que la siembra y mantenimiento de los árboles establecidos tiene un valor de \$ 19.069.620 mcte.

Tabla 18: Presupuesto compensaciones faltantes.

Compensación 1Ha=1111arb (Plantado, abonado, tutoriado con un mantenimiento de 3 meses)	Ha	\$ 45.495.450,00
Compra de predio zona de influencia proyecto	Ha	\$ 29.250.000,00
Mantenimiento/año. Cada árbol requiere 4 mantenimientos en un Año	Ha	\$ 31.196.880,00

Fuente: INVIAS – Interventoría proyecto

Elaboró: Equipo auditor

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El día 11 de julio de 2019, mediante correo electrónico de Referencia: RV: ESTADO COMPENSACIONES UTSC — CORTOLIMA, enviado al Correo Electrónico Oficina.Juridica@cortolima.gov.co; la Dra. ROCIO GONZALEZ MEDINA, Directora Jurídica de la Unión Temporal Segundo Centenario, radicado de entrada a CORTOLIMA No. 12996 del 12 de Julio de 2019; manifiesta el cumplimiento de compensación ordenada en la Resolución 4388 del 01 de Diciembre de 2010, anexando el plano respectivo para la verificación del cumplimiento de la orden impuesta y solicita el archivo del expediente, lo que se corroborará con el área técnica responsable para dar trámite al expediente sancionatorio.

En la comunicación remitida por UTSC, vía correo electrónico a la Corporación, expresa lo siguiente:

“Estos fueron remitidos en su oportunidad al igual que fueron objeto de verificación en el recorrido de fecha 6 de septiembre de 2017 con los funcionarios de su Entidad, Interventoría (Consortio DIS) y UTSC.”

La Contraloría observa que para la fecha indicada por la UTSC, no existe un informe técnico específico relacionado con la compensación exigida en la resolución sancionatoria 4388 de 2010. Sin embargo, se identificó que en dicha fecha se realizó un informe técnico en el marco del expediente 434, el cual correspondía de manera similar a la misma cantidad de individuos y en el mismo lote indicado, Lote No. 1 – La Colonia.

Finalmente, la Corporación manifiesta:

Es de resaltar que la entidad obligada cumplió con las compensaciones ordenadas y esta es en proceso de identificar la compensación específica de la Resolución 4388 del 01 de Diciembre de 2010, motivo por el cual no se puede endilgar responsabilidad fiscal, ni disciplinaria.

La CGR, considera que no existe ninguna evidencia de la compensación realizada como cumplimiento de la resolución sancionatoria 4388 de 2010, pues como se indicó anteriormente, la verificación que indica la UTSC fue realizada en el marco de otro proceso, para el caso el expediente permisivo 434.

Con relación a la comunicación y notificación del proceso sancionatorio, CORTOLIMA manifiesta:

*Respecto a lo anterior, CORTOLIMA ha venido implementado desde el año 2013, un Plan Estratégico de Descongestión (PED) para los procesos jurídicos de aprovechamientos forestales, concesiones de aguas, **procesos sancionatorios**, licencias y permisos ambientales, tanto en el nivel central como desconcentrado, así como aquellos pertenecientes a la Jurisdicción coactiva.*

Así las cosas se puede observar que la presunta mora en la notificación de la Resolución 1638 del 9 de mayo de 2012, se produjo como consecuencia del alto cumulo de trabajo que se presentaba para la época en cada uno de los subprocesos antes referidos, cabe aclarar que el ejercicio de la Autoridad Ambiental ni su potestad sancionatoria ha sido vulnerada pues el expediente administrativo sancionatorio está vigente y en curso y no opera la figura jurídica de la prescripción que establece la Ley 1333 de 2009.

Se informa al ente de control que mediante Resolución CORTOLIMA No. 2331 fechada el día 05 julio de 2019 se dio apertura al proceso sancionatorio y se encuentra en el trámite de notificación y ejecutoria.

Si bien para la CGR es claro que la facultad sancionatoria no ha sido vulnerada, y el proceso sancionatorio está vigente y en curso; tal como se estableció en la observación, la demora en la notificación pudo impedir una acción oportuna de las entidades con competencias relacionadas y con intereses en el proyecto, y la adopción de medidas necesarias a que hubiese lugar, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y la Alcaldía de Cajamarca.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo con las presuntas incidencias comunicadas inicialmente.

HALLAZGO 17. D16 - Procesos Administrativos Sancionatorios - CRQ

FUENTE DE CRITERIO.

Ley 1333 de 2009, Título IV, procedimiento sancionatorio

CRITERIOS.

Las autoridades ambientales de actuar oportunamente sobre las personas que causen daños ambientales.

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.

Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental

HECHOS

La CRQ informó de procesos que a partir del año 2010 se iniciaron sin que a la fecha hayan concluido, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 19: Procesos sancionatorios.

RESOLUCIÓN	FECHA INICIO	CAUSA DE LA MEDIDA	ESTADO DEL PROCESO
AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN N° 055	16 DE MARZO DE 2017	Vertimientos industriales a la Quebrada San Rafael y Río Santo Domingo — Incumplimiento a Resolución 659 de 2015	PERIODO PROBATORIO
AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN	23 DE NOVIEMBRE DE 2010	Vertimientos de aguas residuales industriales — Quebrada La Gata	PERIODO PROBATORIO
AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN	03 DE JUNIO DE 2014	Ocupación de Cauce — Concesión de aguas	PERIODO PROBATORIO

Fuente: LAM 1029 y LAM 4602

Elaboró: Equipo auditor

CAUSA

La gestión de la CRQ no ha sido oportuna ni eficiente en el desarrollo de los procesos sancionatorios.

EFECTO

La falta de culminación de los procesos sancionatorios, impide la determinación de la responsabilidad de los presuntos impactos, incumplimientos o delitos ambientales identificados, así como tampoco permite determinar las medidas compensatorias, de mitigación o sanciones necesarias que deberían ser impuestas; generando la intensificación de los presuntos impactos, al no tenerse una medida de compensación o mitigación de los mismos.

Por lo anterior, la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La CRQ sobre las dificultades señaladas respecto del trámite oportuno en los sancionatorios indica que adelanta procesos de descongestión, sin embargo, no logra eliminar lo observado por la Contraloría. Se indica que después de cerca de una década de presentado un hecho no se ha concluido la investigación pertinente, por tanto se puede concluir que los presuntos impactos negativos no fueron objeto de una adecuada respuesta por parte de la autoridad ambiental.