



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LA  
SENTENCIA T-361 DE 2017 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

CGR-CDMA No. 022  
DICIEMBRE DE 2020

*Aef*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LA SENTENCIA T-361 DE 2017 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice-contralor (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralora Delegado Medio Ambiente	Walfa Constanza Téllez Duarte
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Supervisor	Eduardo Tapias Martínez
Líder de auditoría	Rafael Augusto Martínez Rocha
Auditores	Agustina María López Peñaloza
	Manuel Alexander Monroy Fonseca
	Renson Andrey García Arengas (Gerencia Norte de Santander)
	German Gutiérrez Fandiño (Gerencia Santander)
	Yesica Xiomara Daza Cruz (Profesional acompañamiento a la implementación del procedimiento especializado del PVCA)

*ny*





## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1 HECHOS RELEVANTES.....	5
2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	14
2.1    OBJETIVO GENERAL .....	14
2.2          OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
2.2    FUENTES DE CRITERIO .....	15
2.3    ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	16
2.4    LIMITACIONES DEL PROCESO .....	16
2.5    RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO MADS .....	16
2.6    CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN .....	17
2.7    RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	19
2.8    PLAN DE MEJORAMIENTO.....	19
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	20
4.2    RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	20
4.3    RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	28
4.4    RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	63
4.4    RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	72
4.4    RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	73
5. ANEXO CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS .....	75

*uf*





## HECHOS RELEVANTES

La Contraloría General de la República (CGR) programó en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) 2020-II, una auditoría con el fin de pronunciarse sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional frente a la Sentencia Sentencia T-361/17, específicamente en relación con el *“Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimito El Páramo de Santurbán”*

La auditoría se realizó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, así como a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB y a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental-CORPONOR, sujetos de control asignados a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, de acuerdo con las Resolución Reglamentaria Ejecutiva 062 de 2020<sup>1</sup>.

El ejercicio de la auditoría, incluyó la evaluación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-361/17 de la Corte Constitucional; de las obligaciones misionales de las autoridades ambientales que tienen responsabilidades frente a su protección, así mismo se incorporó el Procedimiento Especializado del Principio de Valoración de Costos Ambientales -PE-PVCA.

### A. GENERALIDADES DEL PÁRAMO SANTURBÁN- BERLÍN

El Complejo Páramos Jurisdicciones Santurbán-Berlín -CPJSB, conocido comúnmente como Páramo de Santurbán, se encuentra ubicado en la cordillera Oriental de los andes colombianos, conectando directamente los páramos de Almorzadero, Cocuy, Pisba y Tota Bijagual -Mamapacha, incluye territorio en municipios de El Playón, Surata, Rionegro, California, Vetas, Charta, Tona, Piedecuesta, Santa Bárbara y Guaca en el departamento de Santander y en Chitagá, Silos, Cácosta, Labateca, Mutiscua, Pamplona, Toledo, Pamplonita, Cucutilla, Chinácota, Arboledas, Bochalema, Salazar, Cáchira, La Esperanza, Ábrego, Bucarasica, Lourdes, Villa Caro y Gramalote en el departamento de Norte de Santander. Tiene jurisdicción ambiental allí la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental-CORPONOR, la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga- CDMB y la Corporación Autónoma de Santander -CAS.

El páramo de Santurbán no es un área que pueda delimitarse de manera continua en un solo polígono, ya que está conformado por un complejo de páramos aislados

---

<sup>1</sup> Por la cual se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna en las Contralorías Delegadas Sectoriales la competencia para ejercer la vigilancia y el control fiscal; modificada por la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 073 de octubre 5 de 2020



uf

fu



geográficamente pero, interconectados ecosistémicamente. Fue delimitado inicialmente, como medida de referencia, por el Instituto de Investigaciones Alexander von Humboldt -IAvH en el año 2013 con un área de 142.608,278 ha; esta medida de referencia fue utilizada como insumo para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS mediante Resolución 2090 de 2014, estableciera la nueva área del páramo definida en 129.743,29 ha, delimitación que a la fecha, noviembre de 2020, se encuentra vigente.

MAPA No.1 UBICACIÓN PÁRAMO JURISDICCIÓNES SANTURBÁN- BERLÍN  
DEPARTAMENTOS SANTANDER Y NORTE DE SANTANDER



Fuente: IAvh- Google Earth.

El área del páramo de Santurbán es un sitio estratégico como reserva natural y zona de recarga hídrica que se ve reflejada por la identificación de 35 principales cuerpos lóticos y 259 cuerpos lenticos que conforman 7 complejos lagunares, 1 pantano y 139 jagueyes.<sup>2</sup>

Los humedales del complejo son de origen periglacial y se localizan entre los 3.500 y 3.800 msnm, existen 57 lagunas, de las cuales 22 se encuentran en Santander y 35 en Norte de Santander. este sistema de lagunas está distribuido en dos secciones: la primera se ubica entre los municipios de CÁCHIRA, SALAZAR y ARBOLEDAS, y se denomina

<sup>2</sup> Identificación fuentes hídricas páramo Jurisdicciones Santurbán - Berlín. 2020. Información Pruebas de recorrido CGR- MADS. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

*[Handwritten signature]*



Lagunas del Norte; la segunda está situada entre los municipios de Vetas, Cucutilla y Mutiscua, y se ha llamado Lagunas del Sur<sup>3</sup>.

De acuerdo con el IAvH<sup>4</sup>, se han identificado 24 ecosistemas naturales en la zona definida para este complejo, que involucra orobiomas andino y altoandino y páramo con condiciones climáticas desde húmedas hasta muy húmedas. El 35% del área total del complejo de Jurisdicciones–Santurbán presenta zonas intervenidas, donde los principales usos están asociados a cultivos y pastizales; los municipios con mayor transformación corresponden a Tona, Mutiscua, Cácuta y Silos.

En este ecosistema de páramo se han otorgado 725 concesiones de agua en jurisdicción de la CDMB, tanto a personas naturales (710) como para acueductos veredales y municipales, estos dos últimos tipos de concesiones beneficia a 1.316.631 personas<sup>5</sup>. En la parte de Santander, provee agua para el desarrollo económico y social del Área Metropolitana de Bucaramanga<sup>6</sup>.

Por su parte, CORPONOR en área de jurisdicción del páramo ha otorgado 18 concesiones de agua que abastecen acueductos municipales beneficiando a una población de 923.766 habitantes, 19 acueductos veredales y 41 concesiones para actividades agropecuarias<sup>7</sup>.

En la parte del departamento de Norte de Santander, Santurbán es proveedor de agua para la central termoeléctrica Tasajero, para los acueductos de Cúcuta y su área metropolitana, para el cultivo de miles hectáreas de café, para el distrito de riego del Zulia con 10.000 ha de arroz en producción, y para la futura ampliación de Termotasajero y el embalse multipropósito del Cínera.

En términos geológicos esta parte de la Cordillera Oriental consiste en un núcleo complejo de rocas metamórficas e ígneas del Precámbrico al Mesozoico, (denominado Macizo de Santander) flanqueado al oriente y al occidente, por rocas sedimentarias falladas y plegadas del Paleozoico Superior al Terciario. En el macizo están localizados los principales depósitos de oro, plata, yacimientos pequeños de cobre, plomo, zinc y fluorita. Las rocas sedimentarias que flanquean el macizo contienen yacimientos

---

3 MESA BLANCO, Mauricio., MEDINA LIZCANO, Ingrid., SOTO DURAN, Julián., MORANTES, Hernán. 2015. ¿Minería o Territorio? Cartografía de las concesiones mineras en Santander. Capítulo IV Ecosistemas Estratégicos de Santander. Primera edición. Diciembre de 2015. Corporación para el Desarrollo del Oriente.

4 Instituto de Investigaciones en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 2013. Concepto técnico pertinente a la delimitación y caracterización del sistema paramuno en el área de la serranía de Santurbán ubicada en el departamento de Santander, solicitado por la Dirección de Licencias Ambientales.

5 Concesiones de agua otorgadas por la CDMB en el área del páramo Jurisdicciones Santurbán - Berlín. 2020. Información Pruebas de recorrido CGR- CDMB. Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

6 Ortiz Foglia Diana Verónica. 2014. Conservación de las especies de Flora del Páramo de Santurbán. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

7 Concesiones de agua otorgadas por Corponor en área del páramo Jurisdicciones Santurbán - Berlín. 2020. Información Pruebas de recorrido CGR- Corponor. Corporación autónoma regional de la Frontera Nororiental.



24



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

importantes de roca fosfórica, yeso y otros minerales no metálicos, tales como caliza, barita, arena para vidrio y carbón<sup>8</sup>.

En cuanto su biodiversidad, esta área es hábitat de 457 especies de plantas, donde se destaca los relictos de robles localizados principalmente en los municipios de Surata y Vetas. También se encuentran especies de frailejones como: *Espeletia conglomeratta*, *Espeletiopsis funckii* y *Espeletia brassicoidea*, estas dos últimas especies endémicas de Colombia.

De las 201 especies de aves registradas en la zona, se encuentran dos migratorias: el halcón (*Falco columbarius*) y el cuculillo (*Coccyzus americanus*), cuyos hábitats van desde la franja subandina hasta el páramo, también se encuentran cinco especies con algún grado de amenaza como: el cóndor de los andes (*Vultur gryphus*); la cotorra montañera (*Hapalopsittaca amazonina*), el águila crestada (*Oroaetus isidori*), la perdiz carinegra (*Odontophorus atrifrons*) y la gurupendola (*Macrogelaius subalaris*) especie endémica de Colombia.

Entre los mamíferos, se encuentran tres especies bajo riesgo de amenaza como son: la nutria (*Lontra longicaudis*), el oso andino (*Tremarctos omatus*) y el piro o guaugua (*Dinomys branickio*).

Respecto a la herpetofauna, el área es el hábitat de varias especies endémicas y amenazadas entre las que se encuentran las ranas *Eleutherodactylus douglasi* e *Hyloscirtus platydactylus*, la rana *Eleutherodactylus batrachites* y el lagarto *Stenocercus lache*.

Igualmente, se resaltan los importantes servicios ecosistémicos que provee el área en materia de captación y regulación de agua, protección de suelos, prevención de procesos erosivos y deslizamientos, captura de gas carbónico, producción de oxígeno y regulación de la temperatura local, entre otros.

Los bosques andinos se caracterizan por encontrarse frecuentemente nublados y con presencia de epífitas, lo que denota la importancia del área en la captación de la denominada "precipitación horizontal", situación que evidencia el papel fundamental de los ecosistemas de alta montaña en la captación y regulación hídrica<sup>9</sup>.

---

8. CRUZ, Jaime., RESTREPO, Hernán., WARD, Dwight., GOLDSMITH, Richard. 1970. Recurso minerales de los departamentos de Santander y Norte de Santander. Servicio Geológico Colombiano. Volumen 18:3

9 Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 2010. Concepto previo Declaratoria Parque Natural Páramo de Santurbán.

ni/



72



## B. DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, inició el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán, de conformidad con el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 y los numerales 15 y 16 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, finalmente el Ministerio expidió el 19 de diciembre la Resolución 2090 de 2014 *“Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín, y se adoptan otras determinaciones”*

Posteriormente, y debido al inconformismo generado en la comunidad al sentir vulnerados sus derechos de participación en la toma de decisiones que los afectan de manera directa, se presentaron una serie de acciones de tutela que involucraban *per se* la delimitación del páramo, como otras que abocaban los derechos de participación en la toma de decisiones, referentes al ecosistema delimitado por la Resolución 2090 de 2014.

Las acciones constitucionales interpuestas por la *“Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez”*, y el *“Comité por la Defensa del Páramo de Santurbán”*, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por vulneración a sus derechos fundamentales del debido proceso, de la participación, de la igualdad, de petición, de información, de salud, de consumo al agua potable y de vida digna por la conexidad que existe con el ambiente sano y el derecho de participación, al incurrir en omisiones en el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán; motivaron el pronunciamiento de la Sala Octava de la Corte Constitucional, quien profirió la Sentencia C-361 el 30 de mayo de 2017.

Esta sentencia entre otras decisiones, confirma parcialmente los fallos proferidos por parte de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Santander y deja sin efecto la Resolución 2090 de 2014, y ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la providencia, emita una nueva resolución para delimitar el páramo jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

Adicionalmente, se deberá abordar en el proceso deliberativo, seis (6) aspectos ineludibles:

1. El MADS tendrá en cuenta que el resultado de la nueva Delimitación del Páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución 2090 de 2014. La Corte aclara que el Ministerio puede modificar la demarcación precisada en ese acto administrativo. Esa transformación no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Páramo de Santurbán en



uf

Ju





términos globales. Así mismo, tiene vedado autorizar actividades mineras en zonas de páramo, de acuerdo con las prohibiciones legales y jurisprudenciales plasmadas en la Sentencia C-035 de 2016.

2. El MADS deberá diseñar o crear un programa de reconversión o sustitución de labores prohibidas; proceso en el cual deberán participar el Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.
3. En coordinación con las autoridades locales y regionales, el MADS deberá crear un sistema de fiscalización de gestión a la resolución. En particular, se discutirá sobre el control de las actividades prohibidas en las zonas de páramo.
4. Se ordena al Ministerio de Ambiente que incluya en la resolución parámetros de protección a las fuentes hídricas que se encuentran en la estrella fluvial de Santurbán. Lo anterior, debido a que la gestión de los páramos comprende la regulación de los afluentes, debido a la importancia de ese ecosistema para la producción del líquido.
5. En la resolución de delimitación del Páramo de Santurbán, el MADS creará una instancia de coordinación permanente entre autoridades públicas y asociaciones que poseen intereses convergentes en la administración de los recursos del nicho enunciado.
6. En sexto lugar, se dispondrá a configurar un modelo de financiación que facilite la articulación de aportes y obtención de recursos que provengan de diferentes agentes públicos y/o privados con el objeto de lograr la sostenibilidad económica de la gestión ambiental del Páramo de Santurbán. Por ejemplo, el MADS podría adoptar incentivos de conservación ambiental como la promoción del ecoturismo, sistemas productivos sostenibles –biocomercio- o pago por servicio ambiental.

El MADS en cumplimiento de las ordenes impartidas en la Sentencia T-361 de 2017, adelanta las fases de participación, que en la actualidad tienen un avance a noviembre 2020, en los siguientes porcentajes, de acuerdo con lo reportado por el rector de la política ambiental

- “1. Fase Informativa 100%.
2. Fase Convocatoria 100%.
3. Fase Consulta e Iniciativa 100%.
4. Fase Concertación 20%.
5. Fase Acto Administrativo 5%
6. Fase Expedición de la Resolución: su avance dependerá de la culminación de la fase de concertación.
7. Fase Implementación de los Acuerdos: su implementación es posterior a la expedición de la resolución de delimitación.”



### C. ASPECTOS EXCLUIDOS EN LA PROPUESTA DE DELIMITACIÓN PARAMO SANTURBÁN

La delimitación del páramo se estableció mediante la Resolución 2090 de 2014, y con ello el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, a partir de los aportes del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt- IAvH, identificó los usos del suelo al interior del páramo, distinguiéndose para ello zonas destinadas a la agricultura sostenible, zonas de páramo para conservación y zonas destinadas a la restauración del ecosistema. Sin embargo, en el año 2019, en concordancia con lo preceptuado en la sentencia T-361 de 2017, el MADS, mediante convenio interadministrativo con el IAvH, desarrolló una nueva área de referencia para la delimitación del páramo de Santurbán y, es en este proceso, donde algunas zonas que se habían identificado para restauración en el año 2014, se excluyen. Lo anterior, genera un riesgo, ya que al no contar con espacios que absorban las perturbaciones antrópicas, el páramo es propenso a perder la estabilidad y funcionalidad y con ello la disminución de bienes y servicios ambientales que ofrece este ecosistema a la comunidad.

Estas áreas de recuperación al interior del Páramo Santurbán se encuentran contiguas a las zonas de conservación y su papel resulta preponderante en el mantenimiento de la dinámica natural del ecosistema, ayuda a la protección y conservación de las rondas hídricas, donde se encuentran emplazadas las bocatomas de acueductos, especialmente el de Bucaramanga, lo cual es concordante con lo establecido por el Consejo de Estado en su concepto CE-1685 de 2005, al manifestar que para conservar el recurso hídrico que surta de agua a los acueductos, es necesario centrar la atención, no solamente en las fuentes de agua sino, en todas las áreas que tienen incidencia dentro del proceso de prestación del servicio, cobrando más relevancia lo descrito anteriormente, al conocerse que el 15.4% de la vegetación nativa de páramos del país ha sido reemplazada por otro tipo de coberturas, identificando que los complejos de páramos de la cordillera oriental, donde se encuentra ubicado el páramo de Santurbán, son los más intervenidos del país con un 20.5% de cambio en su superficie<sup>10</sup>.

### D. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO PRINCIPIO DE VALORACIÓN COSTOS AMBIENTALES PE-PVCA

En relación con las implicaciones de las decisiones adoptadas por las Autoridades ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, en el páramo de Santurbán, que generan riesgos de costos ambientales, se evidenció lo siguiente:

---

<sup>10</sup> VERGARA, Paulina.2020. Estrategias implementadas por el sistema nacional de áreas protegidas de Colombia para conservar los páramos. Revista de Ciencias Ambientales.



*mf*

*Ju*



Según información del MADS, aproximadamente 2.595.645 habitantes demandan agua para consumo humano de las fuentes hídricas nacientes en el Páramo, distribuidos en 30 municipios (20 Norte de Santander – 10 en Santander) y 9 áreas metropolitanas (6 Norte de Santander – 3 Santander). No obstante, el conocimiento hidrológico e hidrogeológico en el páramo es deficiente.

Lo anterior, se evidencia entre otras, porque en la jurisdicción del páramo de la CDMB, solo se identificaron tres (3) puntos monitoreo de calidad y cantidad de agua dentro del área del páramo (40.394,05 Ha)<sup>11</sup>. Siendo insuficientes dado que en el área coinciden actividades antrópicas como la minería y la producción agropecuaria y, además, cuenta con centros poblados, que influyen en las condiciones de cantidad y calidad de las fuentes hídricas.

Se evidenció la exclusión de áreas de importancia hídrica en la nueva área de referencia, con relación a la Resolución de 2090 de 2014. La importancia de dichas áreas se constató en los conceptos técnicos para la adquisición de predios realizados por las corporaciones. Cabe resaltar que el IAvH informó en el transcurso del proceso auditor que los aspectos hidrológicos e hidrogeológicos no hacen parte de la metodología empleada por el Instituto para establecer la nueva área de referencia; condicionando el análisis a aspectos biológicos, climáticos y topográficos, principalmente, lo que no permite conocer la dinámica y complejidad hídrica del páramo, y los ecosistemas adyacentes, como la interacción que se da en la zona de transición Bosque – Páramo, en particular en lo relativo a los flujos de agua superficial y subterránea y su relación con estas áreas, así como otros servicios ecosistémicos que allí se presentan.

Cabe considerar por otra parte que, en el páramo de Santurbán, delimitado mediante la Resolución 2090 de 2014, se permitió continuar con la explotación minera en algunas zonas de páramo a contratos de concesión o título minero con licencia ambiental o instrumento de control y manejo ambiental, otorgados antes del 9 de febrero de 2010. Sin embargo, a partir de la Sentencia C-035 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional, las actividades mineras en zonas de páramo quedaron prohibidas.

Esto implica el cese de las actividades mineras en el páramo y, por ende, genera la necesidad de gestionar el cierre técnico y ambiental de las minas por parte de la Agencia Nacional de Minería, CDMB y CORPONOR y de los titulares mineros.

No obstante, se evidenció que el cierre y post cierre técnico y ambiental en títulos mineros vigentes y terminados, no se ha realizado, y frente a los cuestionamientos a la CDMB y CORPONOR en este tema, se constató la falta de coordinación interinstitucional con la Agencia Nacional de Minería -ANM para el cierre ambiental y

<sup>11</sup> Resolución 2090 de 2014



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

técnico de las minas que ejecutaron labores, tanto en superficie como subterráneas, superpuestas a la zona de páramo.

En cuanto al soporte normativo específico para el cierre ambiental de minas en zonas de páramo, el MADS no ha impartido directrices en el tema, a pesar de la prohibición de actividades mineras en zonas de páramo y lo descrito en el numeral 5 de la Ley 1930 de 2018, dichas directrices tendrían que considerar, entre otros, el manejo de impactos a largo tiempo o perpetuidad como los drenajes ácidos mineros y la presencia de metales pesados en los cuerpos de agua.

Como puede observarse, la debilidad en el monitoreo en cantidad y calidad de las fuentes hídricas, la falta de inclusión de aspectos hidrológicos e hidrogeológicos en las metodologías de acotación del área de referencia, y hecho que el cierre técnico y ambiental no tenga directrices específicas para los casos de páramo, así como la falta de gestión para lograr cierres efectivos tanto ambiental como técnicamente, generan riesgos de costos ambientales que debe asumir la nación, asociados a las afectaciones de las fuentes hídricas del páramo de Santurbán y sus ecosistemas de bosque altoandinos, así como su relación con el mantenimiento de la biodiversidad, calidad paisajística y la cultura, la regulación de servicios ecosistémicos y la provisión de agua para poblaciones que se surten de ella.

*uf*

*Q*

*J*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

auditoría destinadas a obtener garantía, de que los procesos consultaron la normatividad que le son aplicables.

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.

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 en los archivos de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

La auditoría se adelantó en la ciudad de Bogotá, con la participación de auditores del Nivel Central y de las Gerencias Colegiadas de Norte de Santander y Santander, así como del apoyo técnico de una profesional, para el análisis del Principio de Valoración de Costos Ambientales; interactuando con los funcionarios asignados como enlaces por parte del MADS, CDMB y CORPONOR.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR considera pertinente.

## 2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

### 2.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional - Delimitación Páramo de Santurbán, y de las obligaciones misionales de las autoridades ambientales que tienen responsabilidades frente a su protección

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la sentencia T-361/17 de la Corte Constitucional, para la delimitación del páramo de Santurbán.
- Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las obligaciones misionales de las autoridades ambientales que tienen responsabilidades en la protección del páramo de Santurbán.
- Evaluar la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales en las licencias ambientales que afectan las corrientes hídricas que surten las bocatomas de los acueductos de los municipios seleccionados.
- Evaluar y conceptuar sobre la efectividad del cumplimiento del plan de mejoramiento, en lo relacionado con el tema del objetivo general.
- Atender las denuncias ciudadanas relacionadas con el alcance de la auditoría si las hubiere.

*uf*



*R*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Señores:

CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF  
Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS

RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK  
Director General CORPONOR

JUAN CARLOS REYES NOVA  
Director General CDMB

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 Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018<sup>12</sup>, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a través de la Sentencia Sentencia T-361 de 2017 al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las obligaciones misionales de las autoridades ambientales (CDMB y CORPONOR) para la protección del Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

Es responsabilidad de las administraciones respectivas, 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 un pronunciamiento sobre el resultado de la gestión de las entidades que tienen responsabilidad legal en el acatamiento de la Sentencia T-361 de 2017 y de las corporaciones responsables de la protección del Páramo Santurbán-Berlín.

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 022 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>13</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>14</sup>) 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

uf

---

<sup>12</sup> Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017. Publicada en el Diario Oficial 50.706 del 4 de septiembre de 2018.

<sup>13</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>14</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.



## 2.2 FUENTES DE CRITERIO

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

- Constitución Política de Colombia artículos 8, 58, 79, 80, 333 y 334.
- Ley 99 de 1993. Principios Generales Ambientales. Artículo 1. Numeral 4.
- Ley 373 de 1997. Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- Ley 1450 de 2011, en su artículo 202 plantea la delimitación de los ecosistemas de páramo a escala 1:25.000 y prohíbe adelantar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y minería en los páramos.
- Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018). delimitar páramo al interior del área de referencia instituto Alejandro von Humboldt IAVH.
- Sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional.
- Sentencia T-361/17 de la Corte Constitucional.
- Resolución 2090 de 2014.
- Resolución Número 769 de agosto 5 de 2002 Ministerio De Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial.
- Sentencia C-339 de 2002. La Corte Constitucional ha dicho que las zonas excluidas de minería no se limitan a los parques naturales.
- Resolución 0157 de 2004 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Resoluciones de adopción de las guías de auditoría de la CGR, Resolución Orgánica 0012 de 2017 de la CGR, Resolución Orgánica 0014 de 2017 y Resolución Orgánica 022 de 2018.
- Resoluciones ejecutivas No. 45 de 2018 y 52 de 2019. Procedimiento Especializado para la implementación del Principio de Valoración de Costos Ambientales (PE-PVCA) CMI -01- PR-001
- Ley 1930 de 2018. Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.
- Resolución 886 de 2018. MADS. *“Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias”.*
- Resolución 1669 de 2017 del MADS. Por la cual se adoptan los criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o instrumento equivalente
- Informe Auditoría de Cumplimiento Proceso de delimitación de páramos en Colombia, CGR 2016.



uf  
Jm



### 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría de cumplimiento se practicó a los entes públicos responsables de dar cumplimiento a la Sentencia T 361 de 2017, a la gestión ambiental de las autoridades ambientales responsables de la protección del Páramo Santurbán-Berlín en lo correspondiente a la oportunidad en la aplicación de las disposiciones legales frente a los eventuales infractores, monitoreo de calidad y cantidad de agua, adquisición justificada de predios en su área de influencia, así mismo se solicitó información al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt -IAvH, a la Agencia Nacional de Minería -ANM, y a las autoridades municipales de California, Vetás, Suratá; se analizaron los instrumentos desarrollados por el MADS para dar cumplimiento a la sentencia, teniendo en cuenta el marco institucional y legal de los diferentes actores.

### 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron inconvenientes y dificultades de acceso a los archivos físicos por parte de las entidades, así mismo para el presente proceso, no fue posible realizar visitas técnicas, debido a las restricciones ampliamente conocidas ocasionadas por la declaratoria de emergencia en razón de la pandemia del COVID-19, que no afectaron el propósito de la auditoría.

### 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO MADS

La evaluación al Sistema de Control Interno se efectuó al MADS, con base en los componentes: ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control, supervisión y monitoreo, con el fin de determinar la existencia e implementación de los controles establecidos en cumplimiento de las funciones asignadas en relación con su organización, operación y fines misionales; obteniendo una calificación de 1,399, equivalente a un concepto “Eficiente”.

CUADRO No. 1 EVALUACIÓN SISTEMA DE CONTROL INTERNO MADS

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control				5	1,8			
B. Evaluación del riesgo				3	3			
C. Sistemas de información y comunicación				5	1,8			
D. Procedimientos y actividades de control				4	2			
E. Supervisión y monitoreo				4	2,5			
Puntaje total por componentes				21				
Ponderación				19%				
Calificación total del control interno institucional por componentes					0,222			
					Parcialmente adecuado			
Riesgo combinado promedio					MEDIO			
Riesgo de fraude promedio					MEDIO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles				Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño				13,000	17,000	1,308	20%	0,262
B. Evaluación de la efectividad				13,000	17,000	1,308	20%	0,915
Calificación total del diseño y efectividad						1,177		Adecuado
Calificación final del control interno						1,399		Eficiente

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

Fuente: CGR, Fase de Ejecución



Handwritten signature





## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN

### CONCLUSIÓN GENERAL

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que las actividades realizadas por el MADS para dar cumplimiento con lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en su Sentencia T-361 de 2017, resulta conforme, en todos los aspectos significativos de acuerdo con los criterios aplicados sin embargo, los cronogramas se han visto obstaculizados de manera importante por las restricciones y medidas adoptas en el marco de la situación de pandemia causada por el nuevo Coronavirus (COVID-19) a lo largo del presente año 2020.

### CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN OBJETIVO 1

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la sentencia T-361/17 de la Honorable Corte Constitucional, para la delimitación del Páramo de Santurbán resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

De acuerdo con lo documentado y analizado por la CGR, el proceso de expedición de la Resolución de delimitación del Páramo Santurbán – Berlín, se encuentra suspendido y sus términos por lo tanto prorrogados, con conocimiento y autorización del Tribunal Administrativo de Santander, motivado en las medidas sanitarias a causa de la Pandemia COVID 19, por lo que se evidencia cumplimiento en lo hasta ahora desarrollado por parte del MADS (noviembre 23 de 2020).

### CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN OBJETIVO 2

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca del cumplimiento de las obligaciones misionales de las autoridades ambientales que tienen responsabilidades en la protección del páramo de Santurbán, salvo lo contenido en los hallazgos en esta materia, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

Una vez procesada la información, se establecieron deficiencias en la oportunidad y avance de los procesos sancionatorios ambientales adelantados por CDMB.

Con base en la cartografía y conceptos técnicos que soportaron la compra de predios al interior del páramo Santurbán por parte de la CDMB y de CORPONOR, se constituyó un hallazgo administrativo para el MADS, relacionado con la exclusión de áreas con importancia hídrica y zonas de recuperación al interior del páramo.



### CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN OBJETIVO 3

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales aplicados no resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados. Incumplimiento Material -Conclusión (concepto)Adversa

El desarrollo del objetivo requirió la identificación de actividades licenciadas en el Complejo de Páramo Jurisdicciones, Santurbán – Berlín, que afecten las fuentes hídricas que surten las bocatomas de los acueductos en los municipios seleccionados. En tal sentido, la indagación no evidenció la existencia de Licencias Ambientales que cumplieran con las condiciones del objetivo.

Ante la situación planteada, el Procedimiento Especializado del Principio de Valoración de Costos Ambientales -PE PVCA se orientó a la aplicación de los Planes de Manejo Ambiental y a las funciones misionales del MADS y a las corporaciones autónomas CDMB y CORPONOR, en lo relativo al cierre ambiental de las actividades mineras y monitoreo de la calidad y cantidad del agua en las fuentes hídricas en zonas de páramo.

Resultado de lo anterior, se evidenciaron riesgos de posibles costos ambientales relacionados con las debilidades en el monitoreo de fuentes hídricas, el no cierre técnico y ambiental de actividades mineras y falta de normatividad específica para el cierre técnico y ambiental de actividades mineras ejecutadas en ecosistemas de páramo.

### CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN OBJETIVO 4

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, respecto al cumplimiento del plan de mejoramiento en lo relacionado con la materia auditada, consideramos que las acciones establecidas fueron efectivas.

Con relación al cumplimiento del Plan de Mejoramiento por parte de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB, relacionado con el Informe de Auditoría vigencia 2017, que corresponde al Plan de Manejo Parque Natural Regional - Páramo de Santurbán, se evidenció que, la CDMB, hizo las respectivas convocatorias a la comunidad; sin embargo la Corporación manifestó la negativa por parte de *“los asistentes en no firmar actas o asistencias, y que en lo posible no se realizara registro fotográfico, razón por la cual, como medida para garantizar el proceso se solicitó a la personería Municipal un acompañamiento constante”*; por lo anterior y evaluado en el proceso auditor, se da por subsanado el hallazgo para la entidad.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN OBJETIVO 5

### ATENDER LAS DENUNCIAS CIUDADANAS RELACIONADAS CON EL ALCANCE DE LA AUDITORÍA.

Las denuncias fueron atendidas de acuerdo con los procedimientos de la CGR, el presente informe responde a las solicitudes ciudadanas, el cual se dará a conocer una vez liberado.

El MADS ha dispuesto lo necesario para que los ciudadanos accedan de manera oportuna a la información relacionada con el cumplimiento de la sentencia y se cuenta con un sitio en la página web del Ministerio para realizar el seguimiento al proceso.

### 2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó siete (07) hallazgos administrativos, que se dan a conocer en el presente documento.

### 2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

Cada 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), conforme a la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-No. 042 del 25 de agosto de 2020, 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,

**WALFA CONSTANZA TÉLLEZ DUARTE**  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial No. 65 del 14 de diciembre de 2020  
Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director de Vigilancia Fiscal  
Eduardo Tapias Martínez Supervisor

Preparó: Equipo Auditor



#### 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA<sup>15</sup>

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó siete (07) hallazgos administrativos, que se dan a conocer en el presente documento.

##### 4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

##### 4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

*EVALUAR Y CONCEPTUAR SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LA SENTENCIA T-361/17 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PARA LA DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN.*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio inicio al procedimiento para la delimitación del Páramo de Santurbán, en el marco del artículo. 202 de la Ley 1450 de 2011 y los numerales 15 y 16 del artículo. 2 del Decreto 3570 de 2011, dando como resultado la Resolución 2090 de 2014 *“Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones - Santurbán – Berlín, y se dictan otras determinaciones.”*

La decisión del MADS no fue de buen recibo por parte de algunas comunidades, habitantes y actores sociales del Páramo y sus zonas aledañas, ya que en su sentir, el Ministerio, con la expedición de la precitada Resolución, vulneró gravemente su derecho fundamental de petición y a la participación ciudadana en la toma de decisiones para la delimitación del Páramo, basándose en los siguientes hechos:

El 1º de noviembre de 2013, los accionantes presentaron derecho de petición ante la entidad administrativa demandada con el fin de solicitar que se decretaran y practicaran audiencias públicas reconocidas en el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-. Ello con el objetivo de que en dicho procedimiento participaran los sujetos afectados con la regulación de la estrella hídrica de Santurbán. Además, pidieron que el MADS

<sup>15</sup> Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó siete (07) hallazgos administrativos, los cuales se configuraron con base en las observaciones remitidas al MADS mediante oficio radicado 2020EE0142256 del 12 de noviembre de 2020 y analizada la respuesta vía electrónica remitida por la entidad el 23 y 24 de noviembre de 2020 ; a la CDMB mediante oficio radicado 2020EE0142260 del 12 de noviembre de 2020 y analizada la respuesta vía electrónica remitida por la entidad el 20 de noviembre de 2020; a CORPONOR mediante oficio radicado 2020EE0142264 del 12 de noviembre de 2020 y analizada la respuesta vía electrónica remitida por la entidad el 20 de noviembre de 2020. Los análisis presentados están debidamente soportados en los respectivos Papeles de Trabajo y procedimientos de este ente de control.



ny



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

suministrara los estudios y documentos que sustentaron la delimitación del Páramo de Santurbán. Sin embargo, la entidad no respondió la petición.

Como resultado de lo anterior, las demandantes promovieron acción de tutela contra el MADS, debido a que desconoció el derecho de petición, al omitir el trámite de la solicitud interpuesta. El 11 de diciembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca protegió las garantías vulneradas y ordenó a la entidad accionada que respondiera la postulación referenciada.

En cumplimiento de ese fallo, mediante Oficio 8140-E2-37641, el MADS negó la realización de audiencias públicas en el procedimiento de delimitación del Páramo de Santurbán, al estimar que esas actuaciones no eran procedentes, toda vez que ese trámite tenía una normatividad especial que excluía dichas diligencias. A su vez, manifestó que el CPACA era inaplicable en el procedimiento, en la medida en que ese marco jurídico sólo se utiliza de manera subsidiaria cuando es inexistente una regulación específica.

El 30 de noviembre de 2013, la autoridad administrativa accionada anunció a la prensa y a la comunidad que la resolución de clasificación del ecosistema paramuno de Santurbán se encontraba concluida. Sin embargo, antes de la expedición del acto administrativo, la entidad debía efectuar mesas de concertación con los sectores involucrados para que conocieran la decisión y su alcance.

El 12 de diciembre de esa anualidad, el MADS llevó acabo las reuniones de concertación con los afectados de la delimitación del Páramo de Santurbán en la ciudad de Bucaramanga. El 20 de diciembre de dicho año, las sesiones de socialización se realizaron en el municipio de Tona – departamento de Santander-. En dicha reunión se trató el tema de actividades económicas. El 17 y 27 de enero de 2014, la autoridad repitió las mesas de concertación en la capital del departamento mencionado con el objeto de discutir sobre la oferta y calidad del agua, así como el financiamiento y la sostenibilidad financiera respectivamente.

El 10 de diciembre de 2013, la representante legal de la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez –CCALCP y varios miembros del Comité por la Defensa del Páramo de Santurbán –CODEPAS- formularon derecho de petición frente al MADS para conocer las etapas y el desarrollo de las mesas de concertación, al igual que la totalidad del procedimiento de delimitación. Igualmente, solicitaron los datos precisos sobre áreas reconocidas y la clarificación de la situación de los títulos mineros de la zona.

El día 26 de diciembre de 2013, los tutelantes presentaron escrito al MADS, documento en que expresaron su desacuerdo respecto del procedimiento de concertación en la delimitación del Páramo de Santurbán, dado que consideraban que ese trámite había



sido impuesto por la autoridad para legitimar una participación inexistente de la comunidad. Además, resaltaron que se encontraban preocupados por las declaraciones de la Ministra, puesto que en esas afirmaciones se advertía que la decisión de clasificación del ecosistema “*ya había sido tomada*” antes de efectuar el diálogo con la comunidad. Informaron que habían trabajado en un proyecto para las comunidades que habitan en el páramo, empero esa propuesta no había sido escuchada por la administración nacional o territorial. Por último, señalaron que el procedimiento no incluyó a las personas que viven en la ciudad de Bucaramanga con el fin de que éstas discutieran entorno al cuidado del agua.

La Honorable Corte Constitucional profirió órdenes y pautas a seguir por medio de la Sentencia T-361 de 2017, dirigidas a proteger de manera eficaz los derechos de naturaleza procedimental e instrumental vulnerados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS, con el fin de garantizar que el procedimiento de delimitación del Páramo de Santurbán se realice con la participación de los actores y de los afectados con las disposiciones que emitirá ese Ministerio.

Para finalmente, decidir: Dejar sin efecto la Resolución 2090 de 2014; La pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia; Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que emita una nueva resolución para delimitar el Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín.

En relación con los Puntos ineludibles, reporta el MADS que a la fecha, 3 Puntos ineludibles fueron adelantados en un 100% (*Fase Informativa; Fase Convocatoria; Fase Consulta e Iniciativa*), y se encuentran para concertar con las comunidades.

El proceso de expedición de la Resolución de delimitación del Páramo Santurbán – Berlín, se encuentra suspendido y sus términos por lo tanto prorrogados con conocimiento y autorización del Tribunal Administrativo de Santander, motivado en las medidas sanitarias a causa de la Pandemia COVID 19.

## **HALLAZGO 1. INCLUSIÓN DE AREAS DE LOS MUNICIPIOS DE SANTA BÁRBARA Y LA GUACA, EN LA DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN BERLÍN (MADS)**

### **CRITERIO**

El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt-IAvH, elaboró el informe: “*Aportes a la delimitación del Páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25.000 y análisis del sistema social asociado al territorio*”, por solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), con



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el objetivo de aportar elementos de juicio en aspectos biofísicos, económicos, jurídicos y sociales que contribuyan a la delimitación a escala 1:25.000 del complejo de páramos Jurisdicciones Santurbán-Berlín (CJSB), por parte de las autoridades pertinentes.

La Sentencia T- 0361 de 2017, en el Numeral 19.3 Ineludible “1. *El MADS tendrá en cuenta que la nueva delimitación del Páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente a la fijada en la Resolución 2090 de 2014*”.

La Corte aclara que el Ministerio puede modificar la demarcación precisada en ese acto administrativo. Esa transformación no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Páramo de Santurbán en términos globales. Así mismo, tiene vedado autorizar actividades mineras en zonas de páramo, de acuerdo con las prohibiciones legales y jurisprudenciales plasmadas la Sentencia C-035 de 2016.

## CONDICIÓN

El MADS solicitó al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt la realización de un estudio científico que le sirviera al MADS de área de referencia para delimitar el Complejo de Páramos en la Jurisdicción Santurbán Berlín.

El documento presentado por el IAvH “*Aportes a la delimitación del Páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25.000 y análisis del sistema social asociado al territorio*”, determinó que el Complejo de Paramos Jurisdicciones –Santurbán – Berlín - CPJSB, contaría con una extensión de 135.528 hectáreas, propuesta que para su delimitación tuvo en cuenta criterios como geología, clima, suelos y vegetación correspondiente a un área de 135.253 hectáreas.

El área delimitada por el IAvH, comprende territorios que están en las jurisdicciones de tres corporaciones autónomas: la Corporación Autónoma Regional para la Defensa para la Meseta de Bucaramanga, CDMB; La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, COPONOR y la Corporación Autónoma Regional de Santander, CAS.

Es preciso resaltar que el CPJSB, “*limita*” de manera continua con el Páramo de Almorzadero, cuyos estudios técnicos, económicos sociales y ambientales para la delimitación serán incluidos en un acto Administrativo diferente, y, fue este el motivo por el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, excluyó 5.510 hectáreas bajo la Jurisdicción de la CAS6, y la delimitación final se trabajó sobre 129.743 hectáreas correspondientes a CDMB y CORPONOR.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CGR realizó el análisis de la delimitación del PÁRAMO ALMORZADERO, el cual fue delimitado mediante la Resolución No. 152 de

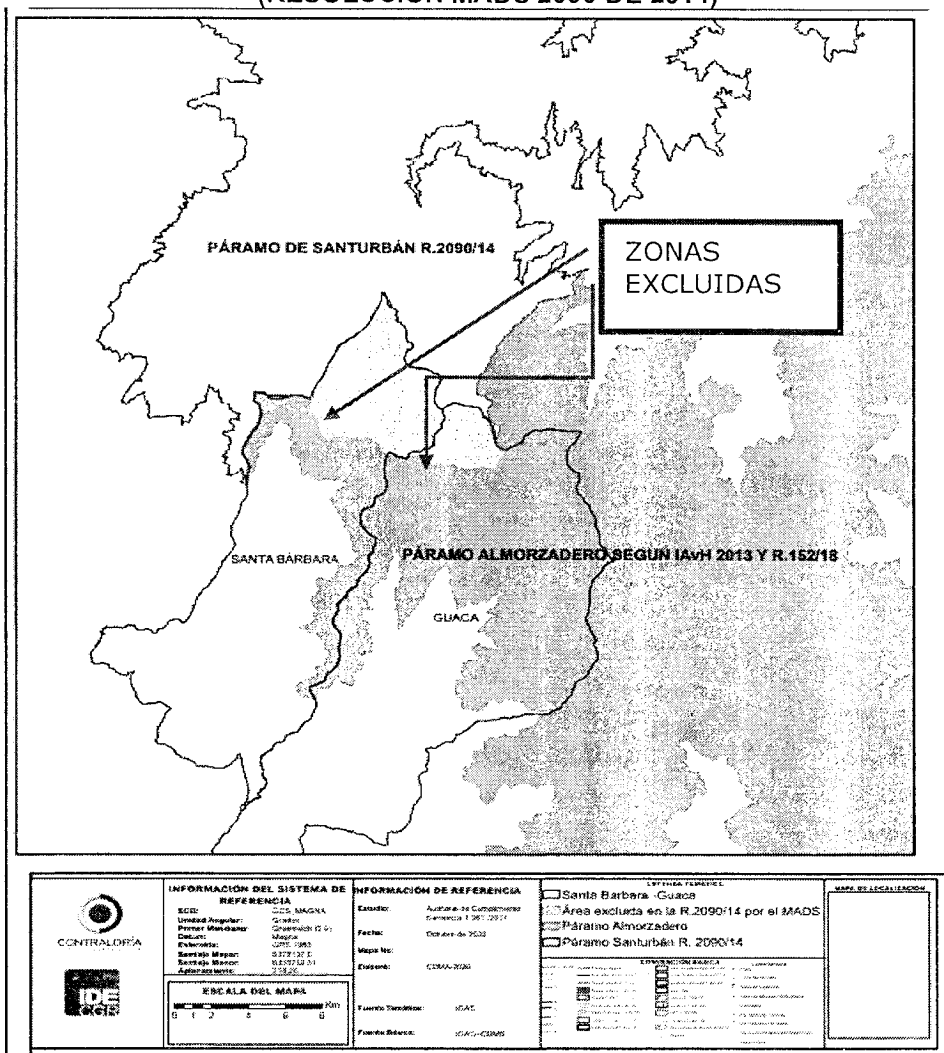


2018, evidenciándose que las áreas excluidas por el MADS no fueron tenidas en cuenta en la Resolución precitada.

Así las cosas, el área excluida correspondiente a las 5.510 hectáreas al no estar delimitada en las Resoluciones 2090 de 2014 ni en la No. 152 de 2018, se encuentra desprotegida y corre el riesgo que en dicha área se realicen actividades no compatibles con el sistema de páramo.

Se evidencia en el mapa dispuesto a continuación como la no incorporación de 5.510 hectáreas del área de los municipios de Santa Bárbara y la Guaca, genera riesgos para la conectividad del páramo.

**MAPA No. 2 AREA EXCLUIDA EN LA DELIMITACIÓN DEL PARAMO SANTURBÁN  
(RESOLUCIÓN MADS 2090 DE 2014)**



Fuente: MADS y IAVH Elaboración CGR





## CAUSA

El MADS al excluir las 5.510 hectáreas en la Resolución 2090 de 2014, se aparta del estudio científico realizado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

## EFECTO

Riesgo que en el área excluida correspondiente a las 5.510 hectáreas al no estar incluidas en las Resoluciones 2090 de 2014, ni en la No 152 de 2018, quede desprotegida y se realicen actividades no compatibles con el sistema de páramo y potencialice la fragmentación ecosistémica del páramo, con la consecuente degradación del área por falta de protección.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En relación con los argumentos técnico-científicos que conllevaron a la no inclusión de áreas de los municipios de Santa Bárbara y Guaca, en la delimitación del páramo de Santurbán Berlín, en la Resolución 2090 de 2014, el MADS hace las siguientes precisiones:

Para la expedición de la Resolución 2090 de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó en ese momento al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, “aportar elementos de juicio que contribuyeran a la delimitación a escala 1:25.000 del páramo”, con base en lo cual presentó una propuesta que identifica el área potencial del páramo teniendo en cuenta la información disponible y atendiendo a criterios como geología, clima, suelos y vegetación.

Esta propuesta está contenida en el documento *“Aportes a la delimitación del páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25.000”*. Sin embargo, dado que en ese momento el derogado artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 contemplaba la incorporación de criterios sociales y económicos, se elevó Consulta al Consejo de Estado respecto a la incorporación de dichos criterios.

Con base en dichos insumos se definió la cartografía que finalmente acogió la Resolución 2090 de 2014. En dicho momento no existían directrices más allá de las referidas, según las cuales para la delimitación era requisito indispensable contar con los estudios técnicos elaborados por las autoridades ambientales con jurisdicción en el páramo. Sin embargo, pese a que se disponía de los estudios de CORPONOR y la CDMB, en ese momento, la CAS se encontraba adelantando los estudios técnicos para los páramos de Santurbán y Almorzadero.

Tal y como se expresa en la *“Memoria técnica para la gestión integral del Territorio para la conservación del Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín Incorporación de*



*aspectos sociales y económicos*”, al no contar con los estudios técnicos para el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Santander, referida esta a los municipios de Santa Bárbara y Guaca, no se disponía de elementos técnicos o científicos para decidir sobre la incorporación o no de dichas áreas, siendo necesario excluirlas del análisis, lo cual conllevó a la delimitación finalmente adoptada por la Resolución 2090 de 2014, y que se describe en la memoria técnica de la delimitación.

Posteriormente, en el año 2016, la Corte Constitucional en sede de la Sentencia C-035 de 2016, precisó el alcance de esta función, en esta oportunidad reconoció que la misma entraña discrecionalidad del Ministerio, empero señalaron que *“el ejercicio de esa competencia tiene un parámetro de validez para su expedición y su contenido: la emisión del estudio que identifica la zona de páramo por parte del IAvH y la misma demarcación.”*. Y siendo así se precisó que el Ministerio debe acatar los criterios científicos fijados por el Instituto Alexander von Humboldt- IAvH- al definir el área de referencia del ecosistema paramuno, y en caso de apartarse de esa área de referencia, la decisión del Ministerio deberá fundamentarse en aspectos netamente ecológicos. Acto seguido, en el año 2017, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-361 de 2017, dejó sin efectos la Resolución 2090 de 2014 y dispuso que *“la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia”*, al tiempo que ordenó que *“en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo”*.

En vista de esta Sentencia, es preciso indicar que, la interpretación que hizo la jurisprudencia sobre el alcance de la función de delimitar los páramos tiene efectos hacia futuro o *ex nunc*, por lo tanto; no podría requerirse a esta cartera para que en el año 2014 se tuviera en cuenta un pronunciamiento judicial del año 2017. Ahora bien, respecto a la afirmación tendiente al *“riesgo que en el área excluida correspondiente a las 5.510 hectáreas al no estar incluidas en las Resoluciones 2090 de 2014, ni en la No 152 de 2018, quede desprotegida y se realicen actividades no compatibles con el sistema de páramo y potencialice la fragmentación ecosistémica del páramo, con la consecuente degradación del área por falta de protección.”*, es menester indicar que, como resultado del proceso participativo para la nueva delimitación del páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín, se incluyeron estas hectáreas en la propuesta integrada.

Por ende, el *“Documento Propuesta Integrada para la Fase de Concertación en la delimitación participativa del páramo Jurisdicciones-Santurbán–Berlín”* consideró en su capítulo 5.1 la propuesta de área de páramo conforme al área de referencia entregada por el IAvH, según la cual los municipios de Guaca y Santa Bárbara bajo la jurisdicción ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Santander-CAS, se encuentran traslapados con este ecosistema en 1.236 hectáreas y 4.273 hectáreas respectivamente.



## ANÁLISIS DE RESPUESTA

Del análisis a la respuesta de la Entidad se concluye que efectivamente el MADS excluyó de la delimitación del páramo Santurbán-Berlín en la Resolución 2090 de 2014, lo correspondiente a 5.510 hectáreas de los municipios de Guaca y Santa Bárbara, aunado a que en la Resolución 152 de 2018, que delimitó el Páramo del Almorzadero no se tuvo en cuenta el área referenciada, es decir, la mencionada área no se encuentra delimitada en ninguno de los dos Páramos.

Expone el MADS en su respuesta que *“no contaba con los estudios técnicos para el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Santander, referida esta a los municipios de Santa Bárbara y Guaca, no se disponía de elementos técnicos o científicos para decidir sobre la incorporación o no de dichas áreas, siendo necesario excluirlas del análisis, lo cual conllevó a la delimitación finalmente adoptada por la Resolución 2090 de 2014”*.

No obstante, la CGR tiene conocimiento que el MADS le solicitó al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt-IAvH, que le aportara elementos de juicio que contribuyeran a la delimitación a escala 1:25.000 del Páramo, y fue en el marco de esta solicitud que el Instituto entregó una propuesta de delimitación que identifica el área potencial del Páramo con base en la mejor información disponible y atendiendo a criterios como geología, clima y vegetación, y fue así que dicho Instituto en el documento *“Aportes a la delimitación del páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25.000 y análisis del sistema social asociado al territorio.”*, en el cual, describió el Complejo de Páramos Jurisdicciones – Santurbán – Berlín Departamentos de Santander y Norte de Santander, con una extensión de 135.253 hectáreas, en las cuales estaban incluidas las hectáreas correspondientes a los municipios de Guaca y Santa Bárbara.

De lo anterior se concluye, que aun cuando el MADS no contara con los estudios técnicos aportados por la Corporación Autónoma Regional de Santander -CAS, si contaba con la propuesta técnica y científica del IAvH que claramente contemplaba las áreas de los municipios de Guaca y Santa Bárbara.

Sin embargo, el Ministerio afirma en documento remitido a la CGR que, en la resolución a expedir, si está contemplada la inclusión de las áreas de paramos de los municipios señalados, previniendo así el riesgo de que en dicha área se llegaren a realizar actividades no compatibles con el páramo.

Es evidente para este órgano de control, que transcurridos 6 años desde la expedición de la resolución 2090 de 2014, a la fecha (noviembre 2020), las 5.510 hectáreas correspondientes a los municipios de Guaca y Santa Bárbara se encuentran desprotegidas, es de precisar que esta debe ser concertada previamente con la comunidad; por lo tanto, el riesgo subsiste.

Teniendo en cuenta lo descrito se configura como hallazgo administrativo.



#### 4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

*EVALUAR Y CONCEPTUAR SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES MISIONALES DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES QUE TIENEN RESPONSABILIDADES EN LA PROTECCIÓN DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN.*

Para constatar las acciones realizadas por CORPONOR y CDMB en el marco del cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017, la auditoría analizó la información allegada en relación con los procesos sancionatorios ambientales adelantados.

La CGR, realizó seguimiento documental a las concesiones de agua otorgadas por CDMB y CORPONOR, análisis similar efectuó a los conceptos técnicos que fundamentaron la compra de predios al interior del páramo Santurbán y que fueron objeto de análisis en el presente proceso.

#### **HALLAZGO 2. OPORTUNIDAD EN EL DESARROLLO DE PROCESOS SANCIONATORIOS DE CDMB.**

##### **CRITERIO**

La Constitución Política de Colombia en cuanto a la oportunidad de la gestión pública define en el "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*". Negrilla fuera de texto

En concordancia con la Ley 99 de 1993, frente a las funciones de las autoridades ambientales señala en el "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 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*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

comprenden la 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 los daños causados;(...)"

Así mismo la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, establece:

*En el 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.* Subrayado fuera del texto

*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 5. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las Normas contenidas en el Código de Recursos Naturales, Renovables Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.*

*Artículo 13. Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas. Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida (s) preventiva (s), la (s) cual (es) se impondrá (n) mediante acto administrativo motivado. Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.*

*Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. 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 casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.*

*Artículo 19, Notificaciones. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.*

*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*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.*

*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.*

*En el Artículo 40. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental.*

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

Establece en el artículo 3 sobre los principios: "Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (---)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. Subrayado fuera del texto

12. *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

**13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.** Negritas fuera del texto

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece en su Artículo 91. La pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...) determinando en el numeral "3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos".

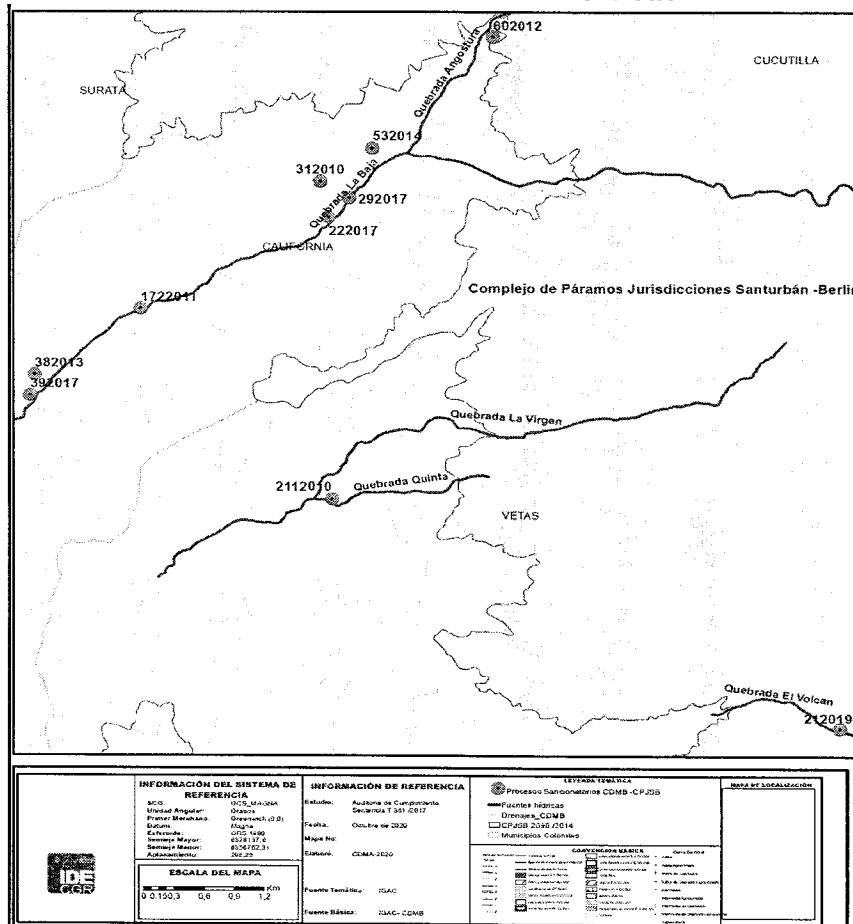


## CONDICIÓN

La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB desde el 2010 ha adelantado 12 procesos sancionatorios en la zona del Complejo de Paramos Jurisdicciones Santurbán Berlín- CPJSB, donde se puede establecer que 8 procesos sancionatorios se ubican en el municipio de California vereda la Baja, cuyas afectaciones se sitúan en el área directa e indirecta de la fuente hídrica denominada Quebrada La Baja; 3 procesos se adelantan por afectaciones sobre la Quebrada El Edén, la Quebrada la Quinta y la Quebrada el Volcán ubicadas en el municipio de Vetas y un proceso por afectación en la Quebrada El Cedral del municipio de Suratá.(véase siguiente figura)

Si bien la actuación de la CDMB para atender las presuntas infracciones ambientales realizadas a los recursos naturales en su jurisdicción se ha adelantado, no sucede lo mismo con la celeridad al interior de la autoridad ambiental en dichos procesos

**MAPA NO. 3 PROCESOS SANCIONATORIOS ADELANTADOS POR CDMB  
EN ZONA DEL PÁRAMO SANTURBÁN**

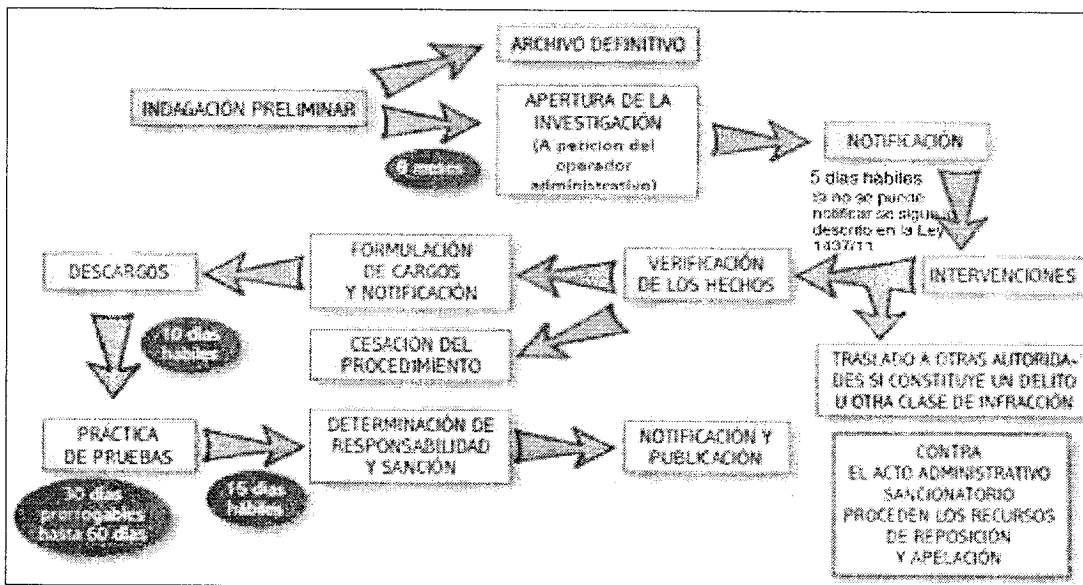


Fuente. CDMB. ElaboróCGR-2020



La Ley 1333 de 2009 aunque establece unos tiempos para cada etapa del proceso sancionatorio y, determina que la caducidad por delitos ambientales es de 20 años, no es menos cierto que las Corporaciones Autónomas Regionales pueden ser más restrictivos en los términos establecidos para cada una de las etapas procesales descritas en la norma, para garantizar la salvaguarda de los recursos naturales.

CUADRO No. 2 PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL



Fuente: Tomado de Maluendas, 2017<sup>16</sup> CGR-2020.

En contexto, se observa que los 12 procesos sancionatorios ambientales adelantados por la CDMB desde el 2010 a 2019, se encuentran activos, determinándose que existen expedientes con afectaciones realizadas en el año 2010 y que actualmente están en la etapa de tasación de la multa, otros procesos están en etapa de presentación de descargos y, en otros con la particularidad que aunque a los infractores se les haya ordenado realizar reforestaciones y luego de verificar que no se ha cumplido lo decretado, pasados 10 años no se tiene registro de ninguna actuación por parte de la CDMB.

Existen 6 expedientes que se relacionan con presuntas infracciones de la empresa MINESA, que datan del 2010 (MINESA ha cambiado de razón social de CVS Explorations y, luego a AUX Colombia Ltda.), a la fecha ningún proceso ha terminado.

<sup>16</sup> MALUENDAS, Javier, E. 2017. Fortalecimiento de la Efectividad del Procedimiento Sancionatorio Ambiental de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB. Universidad de Santander. Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables. Trabajo de grado para optar el título de Magister en Gestión Pública y Gobierno.





La Constitución Política en su artículo 209 establece entre otros aspectos, que los principios de eficacia y celeridad deben prevalecer en la administración pública, esté mandato es contrario a lo que se observa con los procesos sancionatorios que adelanta CDMB como se observa a continuación:

**TABLA No. 1 PROCESOS ADELANTADOS POR CDMB EN ZONA DEL PÁRAMO SANTURBÁN**

Expediente	Infractor	Recurso Natural Afectado	Municipio	Vereda	Estado del Expediente	Análisis de la CGR	Información adicional de CDMB requerida por CGR	
							Responsable	Respuesta
211 de 2010	Jorge Ignacio García Chaparro	Hídrico (Q.El Edén)	Vetas	Mongora	Activo	No se evidencia copia del recibo de pago del valor establecido en la Resolución 0333 de 2013 por un valor de un millón veintidós mil cincuenta y nueve pesos con veinte centavos (\$1.022.059,20). Se valida la siembra de 5 árboles de la especie Roble.	Coordinación procesos sancionatorios	En la actualidad el proceso cuenta con pago de la obligación dineraria y frente a informe SEYCA se realizó la siembra de los 5 árboles.
212 de 2010	Alfonso Maldonado Guerrero	Hídrico (Q.El Edén)	Vetas	Mongora	Activo	No se ha dado cumplimiento a lo establecido en la R. 001254/ 2013. (Reforestación de árboles de 500 árboles de las especies Aliso y Roble)	Coordinación procesos sancionatorios	Se proyecta resolución donde se impone multa por incumplimiento de una obligación.
031 de 2010	CVS Explorations (Actualmente MINESA)	Hídrico (Q. La Baja)	California	Angosturas	Activo	Se encuentra en evaluación de descargos al auto 396 de Junio de 2013 presentados por MINESA, presentados el 08 de Marzo de 2019.	Coordinación procesos sancionatorios	El proceso en mención cuenta con proyección de auto de formulación de cargos, pendiente de aprobación
157 de 2010	CVS Explorations (Actualmente MINESA)	Hídrico (Q. El Cedral)	Suratá	Nueva Vereda	Activo	El 23 de diciembre de 2016, 20 de Noviembre de 2017 y el 4 de Octubre de 2018 se solicita a la coordinación de grupos de tramites sancionatorios realizar el cálculo de la sanción ordenada en auto 2015 de Marzo de 2015, dando respuesta el 20 de Diciembre de 2018. No se observa copia del recibo de pago por valor de (\$1.425.914).	Coordinación procesos sancionatorios	Se proyecta resolución sanción se encuentra pendiente de aprobación, se indica que el cálculo de (1.425.914) es consecuencia de la tasación emanada por SEYCA por consiguiente hace parte de la resolución que resuelve responsabilidad
172 de 2011	Josefa Lizcano Luis Antonio Lizcano	Hídrico (Q. La Baja)	California	La Baja	Activo	No se tiene conocimiento del estado del proceso relacionado con la multa impuesta, la cual fue enviada a cartera en Noviembre de 2014 por un valor de dos SMMLV. Tampoco se tiene conocimiento del cumplimiento ordenado en la resolución 000444 de 09 de Mayo de 2014 y la Resolución 000216 de Enero 30 DE 2013, respecto a los procesos de reforestación de 500 árboles	Coordinación procesos sancionatorios	De conformidad con el análisis se anexa soporte de pago de fecha 27/01/2015, se solicitó seguimiento al cumplimiento a SEYCA, pendiente respuesta



Expediente	Infractor	Recurso Natural Afectado	Municipio	Vereda	Estado del Expediente	Análisis de la CGR	Información adicional de CDMB requerida por CGR	
							Responsable	Respuesta
060 de 2012	EMPRESA ECO ORO MINERALES CORP	Hídrico (Q. La Angostura)	California	Angosturas	Activo	No se tiene certeza de la etapa del proceso sancionatorio, ya que la última actuación revocó la medida que imponía una sanción ambiental por 511.741.969 millones de pesos aproximadamente.	Coordinación procesos sancionatorios	El 19 de junio de 2015 se revocó la resolución sanción donde se exime de responsabilidad, el proceso cuenta con auto de archivo proyectado pendiente de aprobación
038 de 2013	Aux Colombia (actualmente MINESA)	Hídrico (Q. La Baja)	California	Sector la Tronadora	Activo	Auto 426 de Septiembre 23 de 2014 donde se decretan pruebas. Respuesta el 4 de Agosto de 2015 al Memorando de Noviembre 18 de 2014 donde se reitera al subdirector de control y seguimiento ambiental, calcular la sanción pecuniaria.	Coordinación procesos sancionatorios	Ya se obtuvo la tasación para sanción, la cual hace parte integral de la resolución para sanción, la cual ya se encuentra proyectada y pendiente de aprobación.
053 de 2014	Aux Colombia (actualmente MINESA)	Hídrico (Q. La Baja)	California	La Baja	Activo	Última actuación fue el 28 de octubre de 2014, donde la empresa AUX Colombia presento descargos.	Coordinación procesos sancionatorios	Se proyecto respuesta a solicitud de cesación, una vez notificada, se seguirá con las siguientes etapas procesales.
022 de 2017	Luis Ernesto Arias	Hídrico (Q. La Baja)	California	La Baja	Activo	Última actuación ordena mediante Auto 0624 de Octubre 31 de 2017 la apertura de una investigación administrativa sancionatoria y se impone una medida preventiva.	Coordinación procesos sancionatorios	El proceso cuenta con proyección de formulación de cargos pendiente de aprobación
029 de 2017	MINESA	Hídrico (Q. La Baja)	California	La Baja	Activo	La última actuación corresponde al recurso de reposición presentado por MINESA en Agosto 1 de 2019 en contra del auto de apertura del período probatorio de Junio 18 de 2019.	Coordinación procesos sancionatorios	Se resolvió el recurso se encuentra notificado, se prorrogó el período probatorio.
039 de 2017	MINESA	Hídrico (Q. La Baja)	California	La Baja	Activo	A la fecha se encuentra en evaluación de descargos del Auto 060 de 2019 presentados por Minesa	Coordinación procesos sancionatorios	Se proyecta resolviendo recurso confirmando el auto de pruebas
021 de 2019	Empresa Minera Reina de Oro Ltda.	Hídrico (Q. El Volcán)	Vetas	El Volcán	Activo	Mediante Auto 386 de Septiembre 2019 se ordena la apertura de una investigación administrativa sancionatoria. El 7 de Noviembre de 2019 se ordena seguimiento a la medida preventiva impuesta.	Coordinación procesos sancionatorios	Se proyecta auto de formulación de cargos pendiente de aprobación

Fuente: CDMB. Elaboró: CGR-2020

La debilidad en el desarrollo de los procedimientos sancionatorios ambientales adelantados por CDMB ha permitido que cuerpos hídricos sufran reiteradamente afectaciones a su cauce o ronda protectora y, particularmente sobre la Quebrada la Baja donde existen 7 procesos sancionatorios activos, pero sin avances significativos en los mismos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Aunado a lo anterior se observan expedientes con un alto riesgo de pérdida de ejecutoriedad, ya que han pasado más de 5 años desde que quedaron en firme las sanciones, pero a la fecha no existe evidencia de su cumplimiento, ni exigibilidad por parte de CDMB, específicamente lo concerniente a los expedientes 211 y 212 de 2010, 172 de 2011 y 60 de 2012.

## **CAUSA**

El incumplimiento en los términos establecidos para los procesos sancionatorios ambientales de que trata la ley 1333 de 2009 y lo dispuesto en la ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como, la falta de exigibilidad y perdida de ejecutoriedad de las sanciones impuestas por CDMB.

Deficiencias en el sistema de control interno de la entidad para realizar seguimiento a los procesos sancionatorios

## **EFECTO**

La falta de celeridad y exigibilidad impide el resarcimiento por las afectaciones ambientales ocasionadas a los recursos naturales, de acuerdo con los tiempos establecidos por la Ley 1333 de 2009 y 1437 de 2011, así mismo, ha conducido a que reiteradamente se contaminen las fuentes hídricas por la laxa actuación de la autoridad ambiental en la administración de los recursos naturales de su jurisdicción, enviando mensajes a la comunidad de impunidad sobre delitos ambientales ya sea por falta de ejecutoriedad o por el lento avance de los procesos sancionatorios ambientales adelantados.

Adicionalmente, se genera el riesgo de que la CDMB deba invertir recursos económicos propios para la recuperación de las fuentes hídricas deterioradas, caso concreto la ronda de la Quebrada La Baja, que como ya se mencionó se le asocian 7 procesos sancionatorios ambientales a su cauce.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

El día 20 de noviembre de 2020 la CDMB dio cumplimiento al término establecido por la CGR para dar respuesta a la observación comunicada; en la cual, aporta en 12 archivos relacionados con actuaciones sobre los procesos sancionatorios descritos en la parte motivada de la observación, los cuales serán sujetos de revisión a continuación.



## ANÁLISIS DE RESPUESTA

Acorde a la información allegada por la CDMB respecto a los 12 procesos sancionatorios adelantados y que se presentan en el cuadro denominado “*PROCESOS ADELANTADOS POR CDMB EN ZONA DEL PÁRAMO SANTURBÁN*” descrito en líneas anteriores se puede determinar que para los expedientes 212, 031 y 157 de 2010; 038 de 2013; 053 de 2014; 022, 029 y 039 de 2017 y 021 de 2019, se anexaron resoluciones que no han sido expedidas y carecen de validez, ya que estas actuaciones no cuentan con numeración y/o firma de la persona responsable (Secretario General, Jefe de la Oficina Jurídica, Director de la CDMB) que ratifique lo descrito en su interior, por lo que al parecer son simplemente proyectos de resoluciones y, estas no garantizan en firme lo allí presentado, como tampoco interrumpe la continuidad de los términos de las diferentes etapas en las que se encuentran los procesos sancionatorios, toda vez, el proceso de revisión, aprobación, firma, numeración y notificación del acto administrativo implica un cumplimiento de tiempos definidos en el procedimiento sancionatorio establecido por la misma CDMB.

Por otra parte, para el expediente 211 de 2010 se presenta evidencia de pago según comprobante número 2193 de septiembre 05 de 2013, por valor de un millón treinta y tres mil seiscientos seis pesos con veinte centavos (\$1.033.606,20) de los cuales \$ 1.022.059,20 corresponde a lo establecido en la Resolución 0333 de 2013 y \$ 11.547 a intereses moratorios.

Aunque el pago de la sanción económica se realizó en el año 2013 y el día 22 de marzo de 2018 se determinó el cumplimiento de la compensación forestal, pasados casi tres años desde la última actuación, el expediente carece de un acto administrativo de cierre y archivo de este, encontrándose a la fecha activo.

Para el expediente 172 de 2010 se presenta evidencia de pago según comprobante número 116 de enero 27 de 2015, por valor de un millón ciento noventa y nueve mil seiscientos catorce pesos (\$1.199.614), de los cuales \$1.179.000 corresponde al valor establecido en la Resolución 0216 de 2013 y \$ 20.614 a intereses moratorios.

Así mismo, mediante memorando SG-GTS-0273-2020 de noviembre 18 de 2020 se ordena realizar visita técnica y determinar el cumplimiento al establecimiento de 500 árboles según lo ordenado en la Resolución 0216 de 2013. A la fecha y luego de 10 años de la afectación se determina que el expediente se encuentra activo.

En el expediente 060 de 2012, luego de 5 años desde su última actuación, la CDMB presenta un proyecto de resolución de archivo, el cual para la CGR carece de validez ya que no se encuentra numerado, ni firmado por el director de la CDMB o funcionario designado, en conclusión, no ha sido expedido. A la fecha el expediente se encuentra activo.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Descrito lo anterior y, luego de surtirse el proceso general de análisis de información allegada para los 12 procesos sancionatorios por CDMB, se configura como hallazgo administrativo.

### **HALLAZGO 3. AREAS EXCLUIDAS AL INTERIOR DEL PÁRAMO SANTURBÁN-BERLÍN SEGÚN NUEVA ÁREA DE REFERENCIA (MADS)**

#### **CRITERIO**

La Ley 99 de 1993 establece en el Artículo 111, de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

A su vez el Decreto 953 de 2013, busca la conservación de áreas estratégicas para el suministro de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales a través de la adquisición de predios ubicados en estas áreas o la financiación de esquemas de Pago por Servicios Ambientales - PSA.

También establece los lineamientos para la identificación, delimitación y priorización de las áreas estratégicas por parte de las autoridades ambientales y define criterios técnicos para la selección de predios por parte de las entidades territoriales, que podrán optar por su adquisición o la aplicación del incentivo económico de pago por servicios ambientales PSA.

La Resolución 2090 de 2014, en el Artículo 9. Establece unas áreas para la restauración del ecosistema de páramo y otras destinadas para la agricultura sostenible, las cuales se definen como áreas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente, funcionalmente vinculadas con el "Área del Páramo Jurisdicciones Santurbán- Berlín"

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB en el año 2014, realizó un informe ambiental del predio San José Vereda Ucatá, Municipio de Tona, donde estableció su importancia hídrica y de biodiversidad, argumentos técnicos para justificar su compra en el año 2015.

La Sentencia T-361/17 por su parte, establece el derecho de participación ciudadana en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimitó el páramo de Santurbán y determina que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá en cuenta que el resultado de la nueva delimitación del Páramo (con base al área de referencia delimitada por IAvH), no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente a la fijada en la Resolución 2090 de 2014, aclarando, que el Ministerio puede



modificar esta delimitación, pero, que no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Páramo de Santurbán en términos globales.

Finalmente, la Ley 1930 de 2018, dicta disposiciones para la gestión integral de los Páramos en Colombia, en su artículo 4 insta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que realice la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional.

## CONDICIÓN

Mediante la Resolución 2090 de 2014 el MADS delimitó el páramo Santurbán en cuyo acto administrativo se incorporó el mapa “*Gestión Integral del Territorio para la Conservación del Páramo Jurisdicciones Santurbán- Berlín*”, en el cual se establecen tres tipos de áreas, así:

- Un área destinada para la agricultura sostenible.
- Un área destinada a la restauración ecológica del ecosistema de páramo.
- Un área de páramo.

La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB, y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, que tienen jurisdicción en el Complejo de Páramo Jurisdicciones Santurbán–Berlín, realizaron la adquisición de algunos predios en zona del área delimitada en concordancia con lo establecido en artículo 4 del Decreto 953 de 2013 y el artículo 108 de la Ley 99 de 1993 (modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015). Como resultado de este proceso desde el año 2000 a la fecha (noviembre de 2020) se han adquirido un total de 61 predios, de los cuales 38 predios se encuentran en jurisdicción de CORPONOR y 23 predios en jurisdicción de CDMB, por valor acumulado de \$9.301.769.837, como se describe a continuación:

**TABLE No. 2 PREDIOS ADQUIRIDOS POR CORPONOR Y CDMB EN ZONA DE CPJSB- RESOLUCIÓN 2090/14**

CORPONOR					CDMB				
Nombre del predio	Área (Ha)	Municipio	Valor en COP	Subcuenca	Nombre del predio	Área(Ha)	Municipio	Valor en COP	Subcuenca
La Honda	79	Abrego	50.000.000	Algodonal	La Angostura 1	130,83	California	39.000.000	Rio Suratá
El Placer	120	Abrego	60.000.000	Algodonal	La Nevera	81,61	Charta	31.008.000	Rio Suratá
La Cristalina	70	Abrego	70.000.000	Algodonal	Campo Hermoso	355	Matanza	255.250.000	Rio Negro
La Reforestación	51,3	Abrego	38.500.000	Algodonal	San Miguel	400	Matanza	445.871.942	Rio Negro
Galván	160,05	Abrego	93.521.160	Algodonal	Palestina	553,13	Matanza	253.735.200	Rio Negro



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CORPONOR					CDMB				
Nombre del predio	Área (Ha)	Municipio	Valor en COP	Subcuenca	Nombre del predio	Área(Ha)	Municipio	Valor en COP	Subcuenca
El Saladito	48,75	Abrego	36.506.525	Algodonal	La Esperanza	131,25	Matanza	67.984.350	Rio Negro
Cerro Pelado	89,25	Abrego	58.997.500	Algodonal	El Peñon	89,3	Piedecuesta	585.808.000	Rio Chicamocha
Dos Quebradas	80,75	Abrego	41.962.500	Algodonal	La Esperanza	13,07	Piedecuesta	109.902.000	Rio de Oro
San Luis El Rincón	13	Arboledas	5.320.000	Zulia	La Esperanza	667	Piedecuesta	5.690.758	Rio de Oro
Belencito	31	Arboledas	13.480.000	Zulia	El Rasgón	300,9	Piedecuesta	10.653.180	Rio de Oro
La Angostura	84	Arboledas	32.391.600	Zulia	El Horno	169	Piedecuesta	50.700.000	Rio de Oro
Tierradentro	131	Arboledas	57.944.200	Zulia	Palestina	84,75	Suratá	85.825.000	Rio Suratá
La Esmeralda	207,8	Arboledas	205.000.000	Zulia	La Angostura	55	Suratá	16.500.000	Rio Suratá
Vega de Osos	464,7	Arboledas	1.217.523.170	Zulia	Piedralipe	67	Suratá	249.854.000	Rio Cáchira Alto
La Cabaña	13	Cácota	13.300.000	Orinoco	San José	108,6	Tona	748.351.764	Rio Suratá
La Corraleja N° 1	104	Cácota	31.200.000	Orinoco	Lote Once	41,43	Tona	82.000.000	Rio Chitagá
El Tirrayo	238	Cácota	34.750.000	Orinoco	El Frailal	131,48	Tona	405.396.000	Rio Chitagá
Pozo Negro	274	Cacota	73.000.000	Chitagá	La Ilusión	73	Tona	542.378.097	Rio Chitagá
El Pringador	493	Cáchira	18.000.000	Lebrija	Plazuelitas		Vetas	27.335.000	Rio Suratá
Laguna Colorada	120	Mutiscua	36.000.000	Zulia	El Salado	78,1	Vetas	101.266.000	Rio Suratá
La Peña	189	Mutiscua	604.800.000	Zulia	Lote No. 2 - Finca Loma de Oriente	71,5	Vetas	107.250.000	Rio Suratá
La Rosa de Corraleja	14	Pamplona	10.048.000	Pamplonita	Lote No. 1 - Finca Loma de Oriente	67	Vetas	100.500.000	Rio Suratá
Las Lajas	27	Pamplona	30.000.000	Pamplonita	Cunta	174,1	Vetas	43.000.000	Rio Suratá
El Ático	40	Pamplona	44.500.000	Pamplonita					
La Despensita	103	Pamplona	68.000.000	Pamplonita					
El Volcán	104	Pamplona	50.600.000	Pamplonita					
Villa Rica	119	Pamplona	80.920.000	Pamplonita					
Villa Emma o El Rosal	71,8	Pamplona	55.000.000	Pamplonita					
La Rosa de las Corralejas	90	Pamplona	90.000.000	Pamplonita					
Predio Uno Las Paredes	100	Pamplona	286.745.891						
Canarias	418	Salazar	212.500.000	Rio Salazar					
Holanda Santamaría	137,75	Salazar	176.215.000	Rio Peralonso					
Villa de Leyva	214,12	Salazar	273.785.000	Rio Peralonso					
El Laurel	589,1436	Salazar	550.000.000	Rio Peralonso					
La Esperanza o Las Vegas	14	Silos	7.000.000	Río Chitagá					
Villa Nueva N° 1	27	Silos	14.000.000	Río Chitagá					
Media Luna	60	Silos	24.000.000	Río Chitagá					
Lagunitas	775	Silos y Mutiscua	171.000.000	Zulia					
Subtotal	5965,41 Ha		\$ 4.936.510.546			3843,05 Ha		\$4.365.259.291	
<b>ÁREA TOTAL DE LOS PREDIOS ADQUIRIDOS POR CORPONOR Y CDMB EN CPJSB</b>			<b>9.808,46 Ha</b>		<b>VALOR TOTAL DE LOS PREDIOS ADQUIRIDOS POR CORPONOR Y CDMB EN CPJSB</b>			<b>\$9.301.769.837</b>	



Fuente. CORPONOR-CDMB Elaboró CGR-2020.

Para el año 2019 el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS acatando lo ordenado en la Sentencia T-361 de 2017, decidió acotar una nueva área de referencia para el Páramo Santurbán, soportado técnicamente en el convenio interadministrativo 209 de 2019 suscrito con el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt-IAvH y cuyo objeto fue el “Aunar esfuerzos técnicos y financieros para que el MADS diera cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional emitidas en la sentencia T-361 de 2017”. Como resultado de este convenio el IAvH excluye varias áreas que se incluían en la resolución 2090 de 2014

Las zonas excluidas pertenecen a áreas denominadas de recuperación del ecosistema de páramo y áreas de páramo, según la Resolución 2090 de 2014; al excluir estas áreas se genera el riesgo que el MADS no de cumplimiento a lo establecido por la Sentencia T-361/17, ya que en esta providencia la corte describe que la nueva delimitación no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución 2090 de 2014, aclarando, que el Ministerio puede modificar esta delimitación, pero que esta, no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Páramo de Santurbán en términos globales.

En la nueva área de referencia aportada por el IAvH al MADS, incluye un total de 36,79 ha en áreas de predios adquiridos por la CDMB al interior del páramo de Santurbán pero así mismo, excluye 144.44 ha en otros predios también adquiridos al interior del páramo por la CDMB, como describe en la siguiente tabla, siendo el predio San José ubicado en el municipio de Tona el que más se ve afectado por el recorte de área al interior del páramo Santurbán con una disminución de 76,24 ha.

**TABLA No. 3 PREDIOS ADQUIRIDOS POR CDMB EN CPJSB AFECTADOS  
CON NUEVA ÁREA DE REFERENCIA-2019.**

Predio	Área total de predio (Ha)	Área del predio (Ha) al interior del Páramo según delimitación según R. 2090 /14	Área del predio (Ha) al interior del Páramo según nueva delimitación- 2019	Hectáreas excluidas según nueva delimitación comparada con la R.2090/14	Hectáreas incluidas según nueva delimitación comparada con la R.2090/14
Campo hermoso	358.383	61.58	46.76	14.82	0
San Miguel	390.55	17.7	9.69	8.01	0
Palestina	544.16	6.31	0.05	6.26	0
La Esperanza	138.54	49.01	29.95	19.06	0
El Horno	169.14	10.23	0.4	9.83	0
Palestina 2	68.44	5.98	3.3	2.68	0
Piedralipe	69.07	26.14	20.1	6.04	0
San José	109	85.54	9.3	76.24	0
Lote 2 Lima Oriente	69.01	28.82	58.97	0	30.15
Lote 1 Finca Oriente	65.36	58.72	65.36	0	6.64
La Esperanza 2	14.7	1.5	0	1.5	0
<b>Total</b>		<b>351.53</b>	<b>243.88</b>	<b>144.44</b>	<b>36.79</b>

Fuente. CDMB Elaboro. CGR-2020.





La importancia del predio San José, además de su biodiversidad en flora y fauna asociada, radica en que allí se identifican 5 afloramientos hídricos que forman parte de la zona de recarga del Río Tona, del cual se surte el acueducto para el área metropolitana de Bucaramanga.

Respecto a los predios adquiridos al interior del páramo Santurbán por parte de CORPONOR, se determinó que la nueva área de referencia realizada por el IAvH, recorta un área total de 194,43 ha, en los que se excluye totalmente los predios La Rinconada y La Corraleja y disminuye en 60,6 ha el área del predio El Carmen.

En relación con la importancia del predio “La Rinconada” es importante mencionar que, según el concepto técnico de visita en campo, emitido por CORPONOR este predio se encuentra en área de recarga hídrica de la Quebrada la Cucalina, la cual abastece el acueducto de la vereda San Antonio parte baja y al sector de la Miguelera beneficiando alrededor de 250 personas. El predio se encuentra en un área con vegetación nativa propia del subpáramo, donde la pendiente es bastante fuerte y no ha permitido su intervención, igualmente el concepto cataloga al predio como un área estratégica destinada a la conservación del recurso hídrico.

Respecto al componente fáunico se menciona de importancia en el corredor biológico del oso de anteojos y el puma debido a su cercanía con el alto de Mejue y el parque Nacional Natural Tama.

En el concepto técnico del predio denominado *El Carmen* se determina la presencia de cobertura boscosa de especies nativas en buen estado de conservación presencia de bosque de niebla, donde la biodiversidad es rica en especies de fauna y flora, así mismo manifiesta que al interior del predio se logra identificar 5 nacientes principales de la quebrada la Teja, afluente del río Pamplonita, de la cual se surten los acueductos de las veredas Picacho y Canales.

No cabe duda de la importancia hídrica de los predios adquiridos por CORPONOR, cuya información fue validada por la CGR mediante la cartografía de la red hídrica de la jurisdicción de CORPONOR, corroborando lo descrito en los informes técnicos generados.

**TABLA No. 4 PREDIOS ADQUIRIDOS POR CORPONOR EN CPJSB AFECTADOS CON NUEVA ÁREA DE REFERENCIA-2019.**

Predio	Área total de predio (Ha)	Área del predio (Ha) en el páramo según R 2090 /14	Área del predio (Ha) en el páramo según nueva delimitación-2019	Hectáreas excluidas según nueva delimitación comparada con la R.2090/14
El Laurel	596.6	383.6	350.8	32.8
Belencito	31.18	7.8	0.9	6.9



Predio	Área total de predio (Ha)	Área del predio (Ha) en el páramo según R 2090 /14	Área del predio (Ha) en el páramo según nueva delimitación- 2019	Hectáreas excluidas según nueva delimitación comparada con la R.2090/14
San Luis	12.7	1.2	0	1.2
El Pringador	470.7	460.1	446.5	13.6
El Tirrayo	264.8	246.9	245.1	1.8
La Reserva	66.5	8.8	0	8.8
El Carmen	306.6	136.5	75.9	60.6
La Cabaña	7.4	6.2	4.77	1.43
La Corraleja	101.5	44.2	0	44.2
La Rinconada	91.6	25.2	1.3	23.9
<b>Total</b>		<b>1320.5</b>	<b>1125.27</b>	<b>194.43</b>

Fuente. CORPONOR Elaboró CGR-2020

## CAUSA

La nueva área de referencia delimitada por el IAvH(2019), como uno de los productos del convenio interadministrativo 209 de 2019, excluyó áreas de predios que se encontraban total y/o parcialmente al interior del páramo Santurbán, delimitado mediante la Resolución 2090 de 2014, estos predios fueron adquiridos por las Corporaciones Autónomas CORPONOR y CDMB bajo conceptos técnicos ambientales que establecían la importancia hídrica al interior de los mismos y, su relevancia con el suministro de agua para los acueductos veredales y municipales, específicamente para el acueducto de Bucaramanga, sin menospreciar el rol que juegan sobre otros acueductos.

Esta nueva área de referencia no tiene en cuenta los conceptos técnicos adelantados por las Corporaciones CORPONOR y CDMB, que motivaron la compra de los predios para la protección de fuentes hídricas en concordancia con el Decreto 953 de 2013 y la Ley 1930 de 2018, los cuales fueron adquiridos atendiendo a los resultados de informes realizados por las mismas autoridades ambientales, donde se establece la importancia ambiental de estos predios.

Así mismo, incumple lo establecido en la sentencia 361/17 donde la Corte manifiesta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá en cuenta que el resultado de la nueva delimitación del Páramo (con base al área de referencia delimitada por IAvH), no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución 2090 de 2014, aclarando, que el Ministerio puede modificar esta delimitación, pero, que esta transformación no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Páramo de Santurbán en términos globales.

## EFFECTO

La nueva área de referencia del páramo Santurbán realizada por el IAvH al excluir total y parcialmente áreas de varios predios que se encontraban al interior de la delimitación definida en la Resolución 2090 de 2014, puede afectar la zona de transición entre el boque alto andino y el páramo, incluso se puede llegar presentar alteraciones en



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

cuanto a la disponibilidad en cantidad y calidad de los recursos generados por este ecosistema al ser considerado un ecosistema altamente sensible a la intervención humana, además estos predios se encuentran en áreas identificadas como de páramo y como áreas destinadas para la restauración según la Gestión Integral del Territorio para la Conservación del Páramo Jurisdicciones Santurbán- Berlín, desarrollado por el Ministerio con el apoyo del mismo IAvH en el año 2014.

La exclusión de estas áreas desconoce lo establecido en la Sentencia 361/17 donde expresaba que la Resolución 2090 de 2014 es un acto administrativo que pretendió adoptar medidas de protección sobre el páramo y el recurso hídrico y, entonces ahora, con la nueva área de referencia se estaría desprotegiendo dichas áreas del páramo, la flora y la fauna asociada, así como el recurso hídrico, ya que estos predios como se mencionó poseen una importancia hídrica para el abastecimiento de acueductos municipales y veredales, poniendo en peligro el abastecimiento de agua potable, específicamente para los habitantes del área metropolitana de Bucaramanga.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El MADS el día 23 de noviembre allega respuesta a lo observación comunicada, donde anexa link para acceso al documento denominado Transición Bosque -Paramo. Bases conceptuales y métodos para su identificación en los Andes colombianos. En el oficio de respuesta presenta *grosso modo* una explicación de la metodología utilizada para la elaboración de la nueva área de referencia -2019, así mismo expone argumentos que buscan refutar lo comunicado en la observación, estos argumentos son objeto de análisis por parte de la CGR a continuación.

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

El MADS establece que como primer producto de la nueva área de referencia se obtuvo la superficie de la Franja de Transición Bosque- Páramo FTBP- y a partir de ella se construyó la línea de referencia que representa el límite inferior de la FTBP, así mismo menciona que dicha línea indica hasta dónde se extiende el ecosistema de páramo y que esta no responde a límites prediales, ni se constituyen estos límites en criterios o variables para la modelación de la Franja de Transición Bosque-Páramo.

También expresa, que el ejercicio de delimitación no se centra en incluir o excluir áreas de importancia hídrica, sino en identificar un ecosistema reconocido por la jurisprudencia y la ley como de especial importancia.

En este sentido la CGR no limita el hallazgo a una simple inclusión o exclusión de áreas con importancia hídrica, las cuales, si son reconocidas por la normativa ambiental como de especial importancia, lo que se cuestiona, es que en la Resolución 2090 de 2014 estas áreas pertenecían a la delimitación del páramo *per se* pero, con la nueva área de referencia se determina que no se identifican como zonas de páramo, y contrariando los conceptos de las autoridades ambientales territoriales las cuales



determinaron mediante visitas en campo, que estas áreas se identificaron como zonas de páramo.

Ahora bien, estas áreas que fueron objeto de análisis mediante la utilización de imágenes satelitales de alta resolución, como lo menciona el MADS, quedaron excluidas de la nueva área de referencia para delimitación del páramo, sin embargo, estas zonas pertenecen a una FTBP, y son sujetas de recuperación, por lo cual debieron mantenerse debido a la importancia de protección del mismo.

Por otra parte, el MADS establece que la información aportada por las autoridades ambientales en el proceso participativo de delimitación fue entregada al Instituto Humboldt para su análisis en el marco de la definición de la nueva área de referencia, toda vez que este insumo debe ser considerado por esta cartera como prioritario para la delimitación, tal y como lo establece el numeral 19.2 de la Sentencia T- 361 de 2017, estos insumos generados por CORPONOR y CDMB se presentan a continuación:

**TABLA No. 5 INFORMACIÓN SOLICITADA A CORPONOR Y CDMB PARA LA GENERACIÓN DE LA NUEVA ÁREA DE REFERENCIA DEL PÁRAMO SANTURBÁN-2019.**

Tipo de información	N° de archivos identificados	Descripción	Fuente	Fase construcción de la FTBP
Cartografía base	2	Curvas de nivel a escala 1:25.000 en dos GDB con Cartografía base	CORPONOR- CDMB	Construcción del área de referencia
Clima/ datos estaciones climáticas	2	Dos (2) nuevas estaciones de precipitación	CORPONOR	Modelación de formas de crecimiento
Puntos de verificación de coberturas de la tierra	1	Coordenadas con información sobre la cobertura de la tierra (11.246 puntos). De los cuales se seleccionaron y usaron 1367 puntos de verificación coincidentes con las formas de crecimiento modeladas	CORPONOR	Verificación de los modelos de formas de crecimiento
Imágenes satelitales	11	Once (11) Imágenes satelitales de alta resolución del sensor Rapid Eye. Período 2009-2011	CORPONOR- CDMB	Muestreo de coberturas de la tierra

Fuente. MADS. Elaboro. Equipo Auditor

Como se puede observar en el cuadro anterior, no existen insumos de carácter técnico generados por CORPONOR y CDMB que fuesen tenidos en cuenta para la delimitación de la nueva área de referencia como por ejemplo los conceptos técnicos utilizados en la compra de predios al interior del páramo, realizado por las mismas Corporaciones Autónomas en algunos casos luego de ser delimitado el páramo con la Resolución 2090 de 2014, sin embargo si se observa insumos correspondientes a imágenes de alta resolución para el periodo comprendido entre 2009- 2011 utilizados para la generación de la nueva área de referencia.

La CGR está de acuerdo con el MADS cuando sostiene que la decisión de comprar o no un predio para la conservación, se sustenta en el concepto emitido por la autoridad ambiental competente, en el que media el análisis de las condiciones particulares del



área en cuanto a su estado de conservación y/o su aporte en la provisión de servicios ecosistémicos, y que a su vez, estas condiciones al ser incluidas o no en la nueva área de referencia no cambian, ni varían su condición de protección.

Sin embargo, la CGR, difiere en que estas zonas se encuentran identificadas como de páramo y como áreas destinadas para la restauración, según la Gestión Integral del Territorio para la Conservación del Páramo Jurisdicciones Santurbán- Berlín, desarrollado por el Ministerio con el apoyo del mismo IAvH en el año 2014 y, al ser excluidas se incumple con lo establecido en la sentencia T-361 de 2017, la cual establece entre otras cosas, que la nueva delimitación del Páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución 2090 de 2014, y al ser excluidas estas áreas se estaría afectando la protección del páramo el cual es altamente sensible, ya que estas áreas de restauración al ser recuperadas sirven como zonas de amortiguación frente a las diferentes presiones antrópicas como la minería ilegal y ampliación de la frontera agropecuaria.

Descrito lo anterior y, luego de surtirse el proceso general de análisis de información allegada por el MADS y, al no existir evidencia que desvirtuó lo comunicado inicialmente en la observación, se constituye como hallazgo administrativo.

#### **HALLAZGO 4. MONITOREO DE FUENTES HÍDRICAS EN EL COMPLEJO DE PÁRAMOS JURISDICCIONES SANTURBÁN -BERLÍN – (CDMB)**

##### **CRITERIO**

Se estableció en el Artículo 79 de la Constitución Política de Colombia que *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...)”*

Así mismo, en el artículo 80 *“(...) Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)”*

Respecto a las obligaciones de las autoridades ambientales en la Ley 99 de 1993 en el Artículo 31 se establece que las Corporaciones Autónomas Regionales-CARS, deben: *“(...) 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. (...)”*



La Resolución 2090 de 2014 en el Artículo 11. Seguimiento y monitoreo. dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán realizar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones legales y las demás establecidas en la presente resolución. Esta labor deberá monitorear el estado y la funcionalidad del ecosistema y el impacto de la gestión de conservación en dicha área. La información resultante del seguimiento y monitoreo deberá ser pública y retroalimentar los ejercicios de planificación, ordenamiento y zonificación.

## CONDICIÓN

Evaluado los permisos de vertimiento, de monitoreo y las actividades que se desarrollan en la zona de páramo jurisdicción de la CDMB, se constata lo siguiente:

1. En la red de cantidad y calidad del agua en la jurisdicción de la CDMB<sup>17</sup>, no se identifican puntos de monitoreo entre los vertimientos 5 y 7 (ver siguiente cuadro) y la Bocatoma de la JAC sector Tronadora. Lo que no permite conocer la calidad del recurso hídrico antes de la bocatoma en mención.

**TABLA No. 6 VERTIMIENTOS APROBADOS POR LA CDMB**

#	Número y fecha del acto administrativo	Título minero.	Tipo de vertimiento.	Ubicación (municipio – vereda).	Fuente hídrica receptora.
5	Resolución 962 del 4 de octubre de 2015.	3452	Agua residual no domestica	California V La baja	Quebrada Páez
7	Resolución 2209 del 28 de diciembre del 2011	3451	Agua residual no domestica	California -V Angosturas	Quebrada La Baja

Fuente: CDMB. Elaboró: equipo auditor.

2. La CDMB no relaciona en la información allegada de otras actividades diferentes a la minería y sin instrumento ambiental o que no requieren, que afectan o pueden afectar las bocatomas y/o fuentes hídricas en la zona de páramo. Lo anterior, no concuerda con las nueve (9) Organizaciones productivas y de servicios<sup>18</sup> descritas en el documento en PowerPoint allegado a este Órgano de Control denominado “ACCIONES PARAMO GESA” y con los 120 usuarios del proyecto de reconversión productiva descrito en el documento en PowerPoint denominado “Acciones Páramo Santurbán-Berlín SUGOA”.
3. Dentro de la distribución de los puntos de monitoreo de la red de cantidad y calidad del agua en la jurisdicción CDMB<sup>19</sup>, solo se encuentran tres (3) puntos en área un de 40.394,05 Ha del páramo, lo que corresponde a uno por cada 13.465 Ha (Resolución 2090 de 2014).

<sup>17</sup> Procedimiento Operación de la Red de Cantidad y Calidad del Agua en la Jurisdicción de la CDMB, 24/08/2020.

<sup>18</sup> Proyecto: implementación de tecnologías de producción más limpia considerando la metodología institucional OCAMS en el sector productivo y de servicios.

<sup>19</sup> Procedimiento Operación de la Red de Cantidad y Calidad del Agua en la Jurisdicción de la CDMB, 24/08/2020.



Con base en la información anterior, se evidencian deficiencias en el monitoreo de la cantidad y calidad de las corrientes hídricas dentro del área del Páramo Santurbán-Berlín (jurisdicción de CDMB). Cabe resaltar, que por las deficiencias en el monitoreo se dificulta la evaluación seguimiento y control de la calidad y cantidad del agua en las fuentes hídricas, necesarios para el mantenimiento de los ecosistemas, así como para garantizar el agua para consumo humano, animal, y demás actividades con la calidad requerida.

## CAUSA

Deficiencia en la configuración de la red de monitoreo hídrico al interior del área de páramo, descrito en el *“Procedimiento operación de la Red de cantidad y calidad del Agua en la jurisdicción de la CDMB”*.

## EFFECTO

Baja cobertura de los puntos de monitoreo de Cantidad y Calidad en el área de páramo de la Jurisdicción de la CDMB y, por lo tanto, menor conocimiento hidrológico y de los servicios ecosistémicos que presta el agua de las fuentes hídricas provenientes de este ecosistema en la zona de interés.

Invisibilización de las problemáticas asociadas a la regulación hídrica y la calidad y cantidad del agua en el páramo, conllevando al desconocimiento de las presiones en las fuentes hídricas al interior del páramo y posibles debilidades en la gestión en torno al mantenimiento de sus condiciones (como acciones preventivas) o la eventual asignación de recursos para subsanar los posibles daños.

La falta de información limitaría a las autoridades locales y ambientales en el ejercicio de la protección de las fuentes hídricas, pudiéndose ocasionar daños importantes tanto en los ecosistemas (respecto a la biodiversidad, los hábitats y los servicios de regulación que ofrecen) y las comunidades aledañas. Eventualmente, por causa del desconocimiento, se podrían generar costos asociados a la posible aparición de eventos de gravedad como modificaciones importantes a la calidad del agua, cambios en la regulación hídrica y/o en la provisión, que con monitoreos activos pudiesen ser evitados.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el agua es un elemento del capital natural vital para el sostenimiento de comunidades humanas y de los ecosistemas, los costos ambientales podrían incluir:

- Incremento de las cargas operativas y/o económicas de autoridades locales y ambientales en la gestión de problemáticas ambientales graves.



- Afectaciones a la seguridad alimentaria asociadas a la modificación de la calidad y la cantidad de las fuentes hídricas.
- Generación de morbilidad en la población por acceso al agua en calidad inadecuada, con los costos asociados a los servicios médicos y los ingresos dejados de percibir por causa de las enfermedades.
- Las actividades agropecuarias podrían verse perjudicadas por el eventual deterioro de las fuentes hídricas con generación de costos asociados a la búsqueda de alternativas o la remediación de problemáticas ambientales.
- Posibles modificaciones relativas al tejido social y la relación cultural con el agua de las poblaciones aledañas por afectaciones de su calidad y cantidad.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La CDMB da respuesta a la observación en el orden de los tres numerales. Del texto se extrae lo siguiente:

### Numeral 01.

La CDMB refiere que el objetivo de la red regional “(...) *es tener el conocimiento regional y aplicarlo a los objetivos de calidad que las autoridades ambientales fijan en su área de jurisdicción*”. Seguidamente, informa que mediante los Acuerdos de Consejo Directivo de la CDMB Nro. 1075 de 2006 y su modificación Nro. 1368 de 2018 se establecieron los objetivos de calidad en la jurisdicción de la Corporación y que *“La red de monitoreo de la CDMB, tiene como objetivo evaluar la calidad y cantidad de las fuentes de las principales corrientes hídricas en su área de jurisdicción (...)”*.

*“Por esta razón, no se identifican en la red de monitoreo los puntos correspondientes a la bocatoma de la Junta de Acción Comunal sector Tronadora ni los vertimientos # 5 y # 7, ya que corresponden a descargas de agua residual no doméstica (...). El seguimiento de los permisos de vertimientos se realiza periódicamente por parte de la entidad y es responsabilidad del beneficiario del permiso de vertimientos presentar una caracterización anual de sus vertimientos porque son objeto de cobro de tasa retributiva conforme a lo establecido en el decreto 1076 de 2015”*. Subrayado fuera de texto

### Numeral 02.

La Corporación describe las funciones de La Oficina de Gestión Social y Ambiental – GESA y la Subdirección de Evaluación y control Ambiental (SEYCA). Seguidamente expone que las actividades desarrolladas por la Subdirección de Gestión de la Oferta Ambiental SUGOA, no afectan negativamente a las bocatomas ni a las fuentes hídricas en la zona de Páramo.





Finalmente, describe que la información allegada a este Órgano de Control "(...) se realizó desde la función desempeñada por cada dependencia, en este caso GESA y SUGOA descritas en el ACUERDO No. 1306 del 2019, quienes han realizado dichas actividades en el páramo de Santurbán y su influencia".

### **Numeral 03.**

La Corporación reitera lo indicado en el numeral 1. Adicionalmente, informa de la existencia en la red de monitoreo de otros puntos que monitorean la calidad y cantidad de las aguas que provienen del páramo y se relacionan a continuación:

- Quebrada La Baja QLB-01 Loma redonda la baja
- Río Vetas RV-05 Borrero
- Río Vetas RV-02 Loma Redonda
- Río Vetas RV-01 Pánaga
- Río Surata SA-07 Uña de gato
- Río Surata SA-06 Panaga
- Río Surata SA-05 La Playa
- Río Surata SA-03 Zaragoza
- Río Charta RCH-01 La playa
- Río Tona RT-01<sup>a</sup>
- Río de Oro RO-010
- Río de Oro RO-06 Rasgón
- Río de Oro RO-05 El Conquistador
- Quebrada el Rasgón QRG-01 Rasgón

Finalmente expone que: *"Como se puede observar, la red de monitoreo de calidad y cantidad de agua de la CDMB, evalúa la calidad y cantidad de las principales corrientes ubicadas en el Área de Jurisdicción, entre las cuales se monitorea 17 puntos que forman parte de las corrientes de páramo y las fuentes de agua provenientes del páramo permitiendo con ello tener una evaluación físico químicos, microbiológicos y metales pesados"*.

### **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

En cuanto al numeral 01, se observa la inexistencia de monitoreo de calidad agua, aguas arriba de la Bocatoma de la JAC sector Tronadora. Lo anterior, dado que se otorgaron dos permisos de vertimiento agua residual no doméstica otorgadas aguas arriba de la bocatoma. Al respecto, la Corporación no hace referencia a la necesidad o no del monitoreo aguas arriba de la Bocatoma. Adicionalmente, la caracterización que deben presentar los usuarios de los vertimientos se realiza anualmente, lo cual no constituye un monitoreo y seguimiento adecuado (sistemático y estandarizado),



necesario para establecer la calidad del agua captada en la Bocatoma. La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado en el numeral.

Por su parte, el numeral 02 versa sobre información no allegada de las actividades que se desarrollan en el páramo diferentes a la minería que afectan o pueden afectar las bocatomas y/o fuentes hídricas en la zona de páramo. Dichas actividades se evidencian en documentos en los que se relacionan Organizaciones productivas y de servicios y de usuarios del proyecto de reconversión productiva, al respecto la Corporación no hace referencia y tampoco allega información complementaria en la que se evidencie o no afectaciones en las bocatomas y/o fuentes hídricas en la zona del páramo asociadas a las mencionadas actividades. La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado en el numeral.

En el numeral 03 se cuestiona la cantidad de puntos de monitoreo de la red de cantidad y calidad del agua en la jurisdicción de la CDMB en el área del páramo de Santurbán, en la que se identificaron solo tres (3) puntos de monitoreo que de los según los objetivos del Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico contribuyen entre otras a *“La generación de conocimiento e información sobre los procesos naturales que integran el ciclo del agua”* e *“Interpretar la respuesta ante la influencia de la actividad humana”*.

En este mismo orden y dirección, es evidente la existencia de asentamientos humanos, bocatomas de captación de agua, puntos de vertimientos de aguas residuales, actividades agropecuarias, minas inactivas (que pueden tener efectos residuales como los drenajes ácidos y la presencia de metales pesados), y otras actividades antrópicas que pueden afectar la calidad y cantidad de del agua en las fuentes hídricas en las zonas de páramo y por lo tanto, se requiere de información específica para gestionar la protección del recurso hídrico proveniente del páramo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, no desvirtúa lo observado en los numerales, en relación con las deficiencias en el monitoreo de la cantidad y calidad de las corrientes hídricas dentro del área del Páramo Santurbán-Berlín (jurisdicción de CDMB).

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se configura como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO 5. CIERRE DE MINAS EN EL PÁRAMO DE SANTURBÁN – (CDMB)**

### **CRITERIO**

En el Artículo 79 de la Constitución Política de Colombia se estableció: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...)”*



Así mismo, en el artículo 80 “(...) Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)”

Respecto a las obligaciones de las autoridades ambientales, el artículo 31 de Ley 99 de 1993, en el numeral 2 establece que la corporación autónoma es la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, el numeral 11 le designa las funciones de “evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables” y numeral 12 la de “ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables.”

A su vez, el artículo 10 de la Resolución 2090 de 2014, estableció en su numeral inciso b que “las entidades territoriales deberán implementar procesos de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación en las áreas que así lo requieran.” y en el artículo 11 “que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán monitorear el estado y la funcionalidad del ecosistema y el impacto de la gestión de conservación en dicha área.”

Por su parte, la Ley 1930 de 2018, en el numeral 7, del Artículo 2. Principios. establece que “Se deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en el Plan Nacional de Restauración en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden”.

## CONDICION

La Sentencia C-035 de 2016, artículo Octavo, declara Inexequibles los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015; en consecuencia, quedan prohibidas entre otras, las actividades mineras en la zona de páramo.

En tal sentido, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB y la Agencia Nacional de Minería -ANM, en respuesta a los requerimientos de este Órgano de Control, relaciona 13 títulos mineros vigentes de con instrumento ambiental.

Con base en la tabla N. 7, se evidencia:

- La CDMB, solo ha realizado acciones administrativas en cumplimiento de la sentencia citada en 5 planes de manejo.
- En las minas que realizaron actividades en zonas de páramo, no se ha impuesto o iniciado la implementación de un plan de cierre y abandono ambiental de las actividades ejecutadas en la zona superpuesta al páramo.

No se han implementado medidas administrativas en todos los contratos mineros para el cumplimiento de la Sentencia C-035 de 2016.

TABLA No. 7 ACCIONES DE CDMB, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA C-035 DE 2016.

#	Código minero	Titular minero <sup>20</sup>	Estado - ANM	Fecha de expedición	Fecha Inscripción	Modalidad	Área - Ha	% superpuesto al páramo	Se desarrollaron actividades en zona de páramo	Instrumento ambiental	Acciones realizadas en cumplimiento de la sentencia C-35 de 2016	Fecha último seguimiento*	Cierre y abandono en zona de páramo
01	10395	MINERA LA PROVIDENCIA LTDA.	Vigente	23/04/1999	Sin información	Licencia De Explotación	45,312 1	3,7	No hay actividades actualmente en esta zona.  En superficie la zona superpuesta con el Páramo nunca ha sido intervenida. Dentro del túnel la zona afectada por la delimitación fue suspendida para actividades de exploración.  <b>Nota:</b> se infiere que labores subterráneas se encuentran dentro del páramo – no se desarrollan actividades en superficie.	Resolución 000125 de 18/02/2001 – Res 0811 del 21/10/2002	Resolución 0404 del 25/05/2016 - Modifica los instrumentos ambientales declarando áreas de exclusión la zona que esta superpuesta al páramo	4/03/2020	Sin información
02	13779	LA ELSY LTDA SOCIEDAD MINERA TROMPETERO LTDA	Vigente	25/06/1992	25/06/1992	Licencia De Explotación	16.09	36,9	No hay actividades actualmente en esta zona.  En la actualidad no se cuenta con planes de cierre para las zonas superpuestas con las zonas de delimitadas por la resolución 2090 de 2014 – la cual Delimita el Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlin, debido a que de acuerdo al fallo de la corte se requiere realizar un proceso de concertación para la delimitación definitiva, proceso que aún no finaliza, razón por la cual, aún se está a la espera que la resolución quede en firme para determinar las labores que son susceptibles de iniciar el proceso de cierre y abandono, teniendo en cuenta las condiciones técnicas de seguridad y acceso al yacimiento.	Resolución 0450 del 28/05/1999	Resolución 0403 del 25/05/2016 – Resolución 637 del 18/08/2016 - Modifica los instrumentos ambientales declarando áreas de exclusión la zona que esta superpuesta al páramo	4/03/2020	Sin información
03	14833	EMPRESA MINERA REINA DE ORO S.A.S.	Vigente	01/04/1992	Sin información	Contrato De Concesión (L. 685)	123,77 31	78,1	No hay actividades actualmente en esta zona	Resolución 0127 del 18/02/2002	Resolución 0381 del 06/05/2016 – Resolución 626 del 16/08/2016 - Modifica los instrumentos ambientales declarando áreas de exclusión la zona que esta superpuesta al páramo	5/03/2020	Sin información
04	0089-68	LA ELSY LTDA	Vigente	4/09/1995	29/08/2002	Licencia De Explotación	89.249	33,3	No hay actividades actualmente en esta zona.  En zona de Páramo no están explotando, y las instalaciones abandonadas las aíslan del resto de accesos a la mina, y proceden a realizar sellamiento de aguas, diagonales y tambores para evitar pérdidas de la ventilación, acumulación de gases, campos generadores de tensiones en cavidades abiertas y el macizo rocoso etc.	Res 0715 del 10/08/2009	Resolución 0382 del 06/05/2016 – Resolución 627 del 16/08/2016 - Modifica los instrumentos ambientales declarando áreas de exclusión la zona que esta superpuesta al páramo	18/09/2019	Sin información
05	16725	LUIS	Vigente	3/05/1993	Sin	Contrato	159.50	33,4	Sin información	Resolución 0125 del	Mediante Radicado N° 16375	Sin	Sin

<sup>20</sup> Catastro Minero Colombiano



#	Código minero	Titular minero <sup>20</sup>	Estado ANM	Fecha de expedición	Fecha inscripción	Modalidad	Área - Ha	% superpuesto al páramo	Se desarrollaron actividades en zona de páramo	Instrumento ambiental	Acciones realizadas en cumplimiento de la sentencia C-35 de 2016	Fecha último seguimiento*	Cierre y abandono en zona de páramo
		EDUARDO PULIDO Y OTROS			información	De Concesión (D 2655)	1177			18/02/2002 – Resolución 0284 del 15/02/2013	de Octubre 25 de 2012, la CDMB informa que la empresa Leyhat Colombia Sucursal (Hoy Minera Vetas) deberá solicitar la modificación de la licencia ambiental dado que las labores de explotación autorizadas cesarán y se requerirá la autorización de las labores de exploración de las zonas retenidas.	información	información
06	17215	MINERA VETAS MINERA LA PETER LTDA.	Vigente	14/06/1994	Sin información	Contrato De Concesión (L 685)	85.794	1,5	Con base en informe técnico de visita de fecha 31-07-2019, se enuncia que se encuentran inactivas las actividades de extracción de minerales por parte de la empresa Minera Vetas.	Resolución 0016 del 10/11/1998 – Resolución 1532 del 28/07/2011	"Teniendo en cuenta que el título se encuentra inactivo, no hay cabida a la toma de medidas administrativas en cumplimiento a la sentencia C-035-2016"	31-07-2019	Sin información
07	0032-68	MINERA VETAS PEDRO ANTONIO LANDAZ ABAL SUAREZ CONSTANTINO LANDAZ ABAL RAFAEL	Vigente	26/09/1997	10/07/2002	Contrato De Concesión (L 685)	78.387	33,2	Con base en informe técnico de visita de fecha 26-06-2019, no existen actividades de exploración y explotación hace aproximadamente cinco (5) años.	Resolución 0271 del 23/04/2002	"Teniendo en cuenta que el título se encuentra inactivo, no hay cabida a la toma de medidas administrativas en cumplimiento a la sentencia C-035-2016"	26/06/2019	Sin información
08	0161-68	MINERA VETAS JESUS OSWALDO ARIAS DELGADO	Vigente	08/08/1997	Sin información	Licencia De Explotación	78.430	33,8	Conforme a lo establecido en la Resolución N° 468 de 2013, las actividades de extracción de mineral, transporte y beneficio se encuentran suspendidas y se deberá informar con anterioridad la reanudación de las actividades.	Resolución 0811 del 21/10/2002 – Res 1640 del 16/09/2011 – Resolución 0468 del 2013	"Conforme a lo establecido en la Resolución N° 468 de 2013, las actividades de extracción de mineral, transporte y beneficio se encuentran suspendidas y se deberá informar con anterioridad la reanudación de las actividades."	Sin información	Sin información
09	0308-68	MINERA VETAS MINERA LA PETER LTDA.	Vigente	21/11/1997	Sin información	Contrato De Concesión (L 685)	92.224	13	Con base en informe técnico de visita de fecha 31-07-2019, se enuncia que se encuentran inactivas las actividades de extracción de minerales por parte de la empresa Minera Vetas.	Resolución 0610 del 11/07/2003 – Resolución 1492 del 25/07/2011	"Teniendo en cuenta que el título se encuentra inactivo, no hay cabida a la toma de medidas administrativas en cumplimiento a la sentencia C-035-2016"	31/07/2019	Sin información
10	3452	ECO ORO MINERALS CORP SUCURSAL COLOMBIA	Título terminado o en proceso de liquidación	14/08/1990	Sin información	Contrato De Concesión (D 2655)	52.448.584	Sin información	Entre los años comprendidos entre 1998-2014 se realizaron actividades de exploración geológica de superficie y subterránea dentro del área del título minero. Las actividades incluyeron: 1) mapeo geológico, 2) perforación exploratoria, 3) construcción de accesos.	Resolución 568 del 4/06/97	"Teniendo en cuenta que el título se encuentra inactivo, pues ya fue terminado y se encuentra en proceso de liquidación, no hay cabida a la toma de medidas administrativas de cumplimiento a la Sentencia C-035-2016"	26-30 octubre de 2020	La empresa Ecooro presentó un plan de cierre ambiental, el cual se encuentra en revisión y

24



#	Código minero	Titular minero <sup>20</sup>	Estado - ANM	Fecha de expedición	Fecha Inscripción	Modalidad	Área - Ha	% superpuesto al páramo	Se desarrollaron actividades en zona de páramo	Instrumento ambiental	Acciones realizadas en cumplimiento de la sentencia C-35 de 2016	Fecha último seguimiento*	cierre y abandono en zona de páramo estudio.
11	13604	COMPANIA MINERA LOS DELIRIOS LTDA MINERA VETAS	Vigente	04/06/1991		Contrato De Concesión (L 685)	62.196		Con base en informe técnico de visita de fecha 31-07-2019, se enuncia que se encuentran inactivas las actividades de extracción de minerales por parte de la empresa Minera Vetas.	Resolución 1517 del 12/08/2011	"En el último informe de cumplimiento ambiental (Agosto 2020), se indica que la CDMB aprobó el Plan de Compensación orientado a la adquisición del predio La Muralla, no obstante, no se ha avanzado en el proceso de negociación del predio con los propietarios"	31/07/2019	Sin información
12	0135-68	AMANDA RODRIGUEZ DE RODRIGUEZ MINERA VETAS Y OTROS	Vigente	31/01/1997	7/04/2003	Contrato De Concesión (L 685)	99.909	Sin información	Sin información	Resolución 1891 del 31/12/2010	En diciembre de 2010, a través de la Resolución 1891, la CDMB se abstuvo de aprobar un PMA para el título minero El Dorado (135-68) debido a su superposición con el páramo de Santurbán en el marco de prohibición de actividades mineras durante el proceso de delimitación del páramo.	Sin información	Sin información
13	3451 integrado al título 0095-68	SOCIEDAD MINERA DE SANTANDER S.A.S. SOCIEDAD MINERALA BODEGALTA BODEGA VENTANA BAJA BVB S.A.S	TITULO TERMINADO-EN COBRO	14/08/1990	Sin información	Contrato De Concesión (D 2655)	Sin información	Sin información	Sin información	Exploración	"No hay cabida a las actuaciones administrativas en cumplimiento a la sentencia C-035-2016, habida cuenta que el título se encuentra en estado terminado"	11/10/2020	Sin información

Fuente: CDMB y ANM Elaboró: CGR

\* No se tiene información de acciones en relación con el cumplimiento de la sentencia C-035 de 2016 y/o cierre de minas en áreas superpuestas a zonas de páramo. *ny*



## CAUSA

Deficiencias en el ejercicio de las funciones de autoridad ambiental y debilidades en el seguimiento y control ambiental sobre las actividades mineras desarrolladas con anterioridad a la sentencia C-035 de 2016 en zona de páramo.

Falta oportunidad en la adopción y ejecución de medidas ambientales y administrativas que garantice los mandatos constitucionales, misionales y legales a cargo de la Corporación, para la protección especial de los páramos, la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible.

Inoperancia del sistema de control interno que no permita realizar el debido seguimiento y control ambiental sobre las actividades mineras.

## EFECTO

Generación de riesgos de impactos negativos en las áreas y en los ecosistemas en los cuales se desarrollaron actividades no permitidas, por la dilación en el ejercicio de las obligaciones de seguimiento y control de la autoridad ambiental territorial.

Algunos de los posibles impactos negativos asociados a la falta de oportunidad en la gestión del desmantelamiento y abandono de las minas podrían darse sobre los servicios ecosistémicos de provisión de agua de calidad para el consumo humano, y animal, la producción agropecuaria, el mantenimiento de los ecosistemas y la purificación de agua. Estos servicios ecosistémicos influyen en el deterioro de otros como: mantenimiento de los hábitats (por las modificaciones del medio acuático), la regulación de las funciones ecológicas y la provisión de alimentos.

En relación con estas problemáticas, se podrían generar costos ambientales por la afectación de las fuentes hídricas en las que no se generen exigencias para los cierres de minas. Esto podría dar lugar a la aparición sitios susceptibles de convertirse en pasivos ambientales que ulteriormente tendrían que ser atendidos por la nación.

Adicionalmente, dado que el cierre de minas debe abordar el adecuado tratamiento por la posible generación de drenajes ácidos y la contaminación con sustancias peligrosas como los metales pesados, otros costos pueden generarse:

- Cargas operativas y/o económicas a las autoridades locales y ambientales en la gestión de afectaciones a las fuentes hídricas.
- Afectaciones a la seguridad alimentaria asociadas a la modificación de la calidad de las fuentes hídricas



- Morbilidad en la población por acceso al agua en calidad no adecuada, con los costos asociados a los servicios médicos y a los ingresos dejados de percibir por causa de las enfermedades.
- Perjuicios a las actividades agropecuarias por el eventual deterioro de las fuentes hídricas con generación de costos asociados a la búsqueda de alternativas o la remediación de problemáticas ambientales (como la modificación de la calidad de los suelos).
- Posibles desplazamientos involuntarios por deterioro de la calidad del agua, generando pérdida del tejido social y de la relación cultural con el agua, entre otras afectaciones territoriales difícilmente cuantificables.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En relación con los incisos 1 y 3, la CDMB expone lo siguiente:

**Inciso 01:** *“RESPUESTA: Conforme puede evidenciarse en el cuadro Excel adjunto, pese a que en efecto existen 13 títulos mineros reportados, solo 4 de ellos se encuentran activos y corresponden a la empresa minera REINA DE ORO S.A.S., Sociedad minera TROMPETERO Ltda, minera PROVIDENCIA, y empresa LA ELSY Ltda.*

*De acuerdo a lo anterior, la CDMB realiza las actividades de seguimiento correspondiente a los títulos activos, así como la verificación de inactividad de los 9 títulos restantes.*

*La información relacionada con los seguimientos y estado de los títulos, se encuentra consolidada en el documento Excel adjunto, en el cual se especifica cuáles de ellos reportan inactividad y las observaciones de especial importancia respecto a cada uno”.*

**Inciso 02:** *“RESPUESTA: Frente a este aspecto es preciso advertir que a pesar de que actualmente los títulos mineros se encuentran vigentes, la operación de los mismos está supeditada al cumplimiento de determinadas actividades, que incluyen la modificación del plan de manejo, el cual debe ser evaluado por parte de la Autoridad Ambiental. Así mismo es preciso señalar que en los procesos en los que se solicitó cesión de títulos, se establecieron condiciones para el desarrollo de actividades, las cuales no se han cumplido, por lo que no se ha podido retomar trabajos asociados a dichos títulos. De acuerdo a lo anterior, frente a los títulos reportados, actualmente no hay actividad minera que afecte zona de páramo, pues las empresas no cuentan con instrumento ambiental aprobado para ello, por lo que no se ha requerido la implementación de medidas administrativas”.*





En cuanto al inciso 03, la Entidad expone lo siguiente:

*“RESPUESTA: Frente a este aspecto, es preciso señalar que ninguno de los títulos reportados desarrolla actividades en zona de páramo, pues en cumplimiento a las disposiciones normativas vigentes, dichas intervenciones se encuentran inactivas.*

*En lo relativo a los planes de cierre y abandono de las diferentes actividades asociadas a los títulos mineros, corresponde a la Agencia Nacional de Minería iniciar dicho proceso, conforme se realizó con la empresa ECO ORO para el título minero 3452. Una vez iniciado el proceso por parte de la Agencia Nacional de Minería, comunica a la CDMB sobre la renuncia a los títulos y a su vez la Corporación presta el apoyo correspondiente, en la etapa de desmantelamiento y abandono de acuerdo a sus funciones, verificando el cumplimiento a las obligaciones establecidas en materia ambiental”.*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

En relación con la adopción de medidas administrativas que aseguraran de manera inmediata la suspensión de actividades mineras en el área del páramo de Santurbán, la Corporación informa que los títulos mineros se encuentran inactivos, por lo tanto, no requieren medidas administrativas en atención a lo dispuesto en la Sentencia 035-2016; lo anterior, evidencia la falta de oportunidad en la adopción y ejecución de medidas ambientales y administrativas por parte de la Corporación para blindar al área de páramo de la ejecución de actividades mineras.

En cuanto a los planes de cierre y abandono ambiental (o desmantelamiento y abandono), refiere que, corresponde a la Agencia Nacional de Minería iniciar dicho proceso, postergando a decisiones de otra entidad el ejercicio de sus funciones de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

Teniendo en cuenta el análisis anterior no se desvirtúa lo observado, se configura como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO 6. CIERRE DE MINAS EN EL PÁRAMO DE SANTURBÁN – (JURISDICCIÓN CORPONOR)**

### **CRITERIO**

En el Artículo 79 de la Constitución Política de Colombia se estableció: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...)”*



Así mismo, en el artículo 80 "(...) Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)"

Respecto a las obligaciones de las autoridades ambientales, el artículo 31 de Ley 99 de 1993, en el numeral 2 establece que la corporación autónoma es la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, el numeral 11 le designa las funciones de "evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables" y numeral 12 la de "ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables."

A su vez, el artículo 10 de la Resolución 2090 de 2014, estableció en su numeral b que "las entidades territoriales deberán Implementar procesos de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación en las áreas que así lo requieran." y en el artículo 11 "que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán monitorear el estado y la funcionalidad del ecosistema y el impacto de la gestión de conservación en dicha área."

Por su parte, la Ley 1930 de 2018, en el numeral 7, del Artículo 2. Principios. establece que "Se deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en el Plan Nacional de Restauración en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden".

## CONDICION

La Sentencia C-035 de 2016, en su artículo Octavo, declara Inexequibles los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. En consecuencia, quedan prohibidas entre otras, las actividades mineras en la zona de páramo.

En tal sentido, CORPONOR en respuesta a los requerimientos de este Órgano de Control, relaciona información de tres (3) títulos mineros con Plan de Manejo Ambiental -PMA en las zonas de páramo, como se describe a continuación:

**TABLA No. 8 TÍTULOS MINEROS EN ZONAS DE PÁRAMO  
(JURISDICCIÓN CORPONOR)**

#	PMA	Título minero	Titular minero	Modalidad Actual	Mineral	Se encuentra en cierre y abandono	Medidas adoptadas en atención de la Sentencia C-035 de 2016.
1	Res No 1257 del 20/12/2001	5668	JOSE ALEXANDER RODRIGUEZ LOPEZ Y	Licencia de explotación	Antracita, carbón metalúrgico, carbón	NO	"Control y Vigilancia mediante los Visitas de Seguimiento verificando que estén



#	PMA	Título minero	Titular minero	Modalidad Actual	Mineral	Se encuentra en cierre y abandono	Medidas adoptadas en atención de la Sentencia C-035 de 2016.
			OTROS		térmico		<i>solo desarrollando actividades de mantenimiento debido a la resolución N° 2090 del 09 de Diciembre del 2014 por la cual se delimita el páramo y jurisdicciones- Saturaban- Berlin".</i>
2	Res No 1079 del 29/12/2003	2580T	GABINO CAÑAS CHAPETA  JOSE ENCARNACION CAÑAS CHAPETA  ROMAN CHAPETA CAÑAS	Contrato en virtud de aporte	Carbón	NO	
3	Res No 0296 del 02/07/2004	DE7-151	CARBONES DE COLOMBIA EXPORTACION  CARBONES DE COLOMBIA EXPORTACION LTDA	Contrato de concesión (D 2655)	Carbón	NO	

Fuente: CORPONOR Elaboró: CGR.

Por su parte, a partir de la información allegada por la Agencia Nacional de Minería -ANM se extrae lo siguiente en relación con los títulos mineros identificados por la Corporación:

**TABLA No. 9 TÍTULOS MINEROS -ANM**

No.	CODIGO	ESTADO en CMC <sup>21</sup>	Observaciones - ANM
01	5668	Vigente	Mediante Resolución VSC No. 000010 del 24 de enero de 2020 resuelve rechazar el acogimiento al derecho de preferencia y se declara terminada la licencia de explotación. Mediante Resolución VSC-000414 del 31 de agosto de 2020 se resuelve recurso y se confirma en todas sus partes la resolución No. 000010 del 24 de enero de 2020.
02	2580T	Título terminado- en proceso de liquidación	Mediante Resolución VSC No. 001276 del 23 de noviembre de 2017 se declara la caducidad del contrato 2580T; la cual fue confirmada mediante Resolución No. 001031 del 09 de octubre de 2018.
03	DE7-151	Vigente	Mediante Resolución GSC-000010 del 31 de diciembre de 2016 se suspenden las labores de exploración, construcción y montaje y de explotación dentro del Contrato de Concesión No. DE7-151 sobre las 97,1162 hectáreas que se encuentran superpuestas con área excluible de la minería en zona de páramo de Santurbán.

Fuente: ANM Elaboró: CGR.

Con base en la información anterior, se evidencia que la Corporación:

<sup>21</sup> Catastro Minero Colombiano



- No da cuenta de la existencia o implementación de un plan de cierre y abandono ambiental de las actividades ejecutadas en la zona superpuesta al páramo.
- No adjunta los soportes de la imposición de medidas preventivas en atención a la Sentencia C-035 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional.

### CAUSA

No demuestra evidencia de la imposición de medidas preventivas en atención a lo ordenado en la sentencia C-035 de 2016.

Falta oportunidad y coordinación interinstitucional (ANM – CORPONOR) para la adopción y ejecución de medidas ambientales y administrativas que garantice la protección especial de los páramos, la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible.

### EFEECTO

Generación de riesgos de impactos negativos en las áreas en las cuales se desarrollaron actividades mineras, por la no ejecución de medidas ambientales y administrativas en ejercicio de sus funciones de seguimiento y control de la autoridad ambiental. Las cuales eventualmente deben ser asumidas con recursos públicos

Invisibilización de problemáticas asociadas al cierre y abandono de las minas, y, por ende, falta de exigencia de la gestión de los posibles daños ambientales.

Algunos de los posibles impactos negativos, se dan sobre los servicios ecosistémicos de provisión de agua de calidad para el consumo humano, animal, producción agropecuaria y mantenimiento de los ecosistemas y purificación de agua. Estos servicios ecosistémicos influyen en el deterioro de otros como: mantenimiento de los hábitats (por las modificaciones del medio acuático), la regulación de las funciones ecológicas y la provisión de alimentos.

### RESPUESTA DE LA ENTIDAD

CORPONOR en respuesta al inciso 1 relaciona el sustento normativo para el cierre y abandono de minas y el desmantelamiento y abandono de minas. Adicionalmente, especifica que:

*“En este sentido, para poder dar aplicación a lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, referente a la fase de desmantelamiento y abandono, la cual recae entre otras, sobre las*



*medidas de manejo del área y las actividades de restauración final por las afectaciones directas o indirectas de la actividad minera en superficie, considera esta corporación que, debe surtirse de manera previa o al menos paralela, lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 por tratarse de una fase de cierre de operaciones y frentes de trabajo que se realizan en el subsuelo, y de estar manera, por poder darle aplicación a la fase de restauración que debe hacerse en superficie conforme a los impactos ambientales ocasionados por la actividad minera*". Subrayado fuera de texto.

Por otra parte, en relación con el título minero 5668, CORPONOR informa que no posee conocimiento oficial de la declaración de terminación del título minero por parte de la Agencia Nacional de Minería.

En cuanto a los títulos 2580T y DE7-151, relaciona la georreferenciación de infraestructura encontrada en la visita a los títulos mineros en mención del día 9 de octubre de 2018. También informa que, las labores georeferenciadas se encuentran por fuera de la línea de páramo y a la fecha de la visita no hay actividad minera en el área.

### MAPA No. 3 TÍTULOS MINEROS EN ÁREA DE PÁRAMO

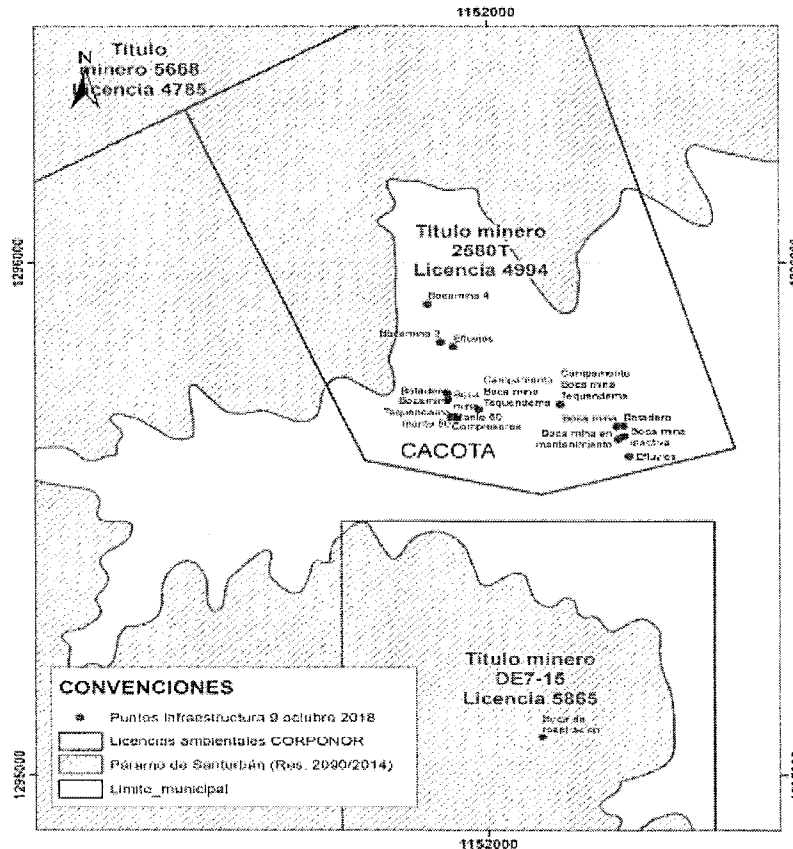


Gráfico No. Fuente: CORPONOR



En cuanto al inciso 2, la Corporación informa que en atención a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, impuso como medida preventiva *“la suspensión de manera inmediata de toda actividad de explotación en los títulos mineros 5668, 2580T y DE7-151”*.

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

En lo referente al inciso 2 la Corporación da respuesta parcial a lo observado por este Órgano de Control, informando la imposición de medidas preventivas; empero no allegó los soportes respectivos de la imposición de la medida preventiva.

En cuanto al inciso 1 se confirma la falta oportunidad para la adopción y ejecución de medidas ambientales y administrativas que garanticen la protección especial de los páramos, la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible. Lo anterior, debido a que el:

- Título 5668: la Corporación no reporta acciones administrativas para garantizar el desmantelamiento y abandono ambiental de actividades desarrolladas en zonas de páramo.
- Título 2580T: la Corporación relaciona georreferenciación de actividades en superficie por fuera de la zona de páramo; sin embargo, no se puede establecer si las actividades subterráneas se superponen o no al mismo y por ende, en caso de superposición se debería garantizar el desmantelamiento y abandono ambiental de actividades desarrolladas en zonas de páramo.
- Título DE7-151: en la georreferenciación se identifica un túnel de ventilación en zona de páramo, lo que indica que algunas labores subterráneas se superponen al mismo y por ende, se debe garantizar el desmantelamiento y abandono ambiental de actividades desarrolladas en zonas de páramo.

Adicionalmente, se evidencia la falta coordinación interinstitucional (ANM – CORPONOR) para realizar el cierre ambiental y técnico de las actividades mineras desarrolladas tanto en superficie como subterránea en la zona de páramo.

Teniendo en cuenta el análisis anterior se acoge parcialmente la respuesta de la entidad, se realizan los ajustes acordes a la información allegada y se configura como hallazgo administrativo.



#### 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

*EVALUAR LA IDENTIFICACIÓN, CUANTIFICACIÓN E INTERNALIZACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES EN LAS LICENCIAS AMBIENTALES QUE AFECTAN LAS CORRIENTES HÍDRICAS QUE SURTEN LAS BOCATOMAS DE LOS ACUEDUCTOS DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS.*

El desarrollo del objetivo requirió la identificación de actividades licenciadas en el Complejo de páramo Jurisdicciones, Santurbán – Berlín -CPJB<sup>22</sup>, que afecten las fuentes hídricas que surten las bocatomas de los acueductos en los municipios seleccionados. En tal sentido, la indagación no evidenció la existencia de Licencias Ambientales que cumplieran con las condiciones del objetivo.

Por lo tanto, se reorientó la aplicación del PE PVCA a los Planes de Manejo Ambiental y a las funciones misionales del MADS y las corporaciones autónomas CDMB y CORPONOR, en lo relativo al cierre ambiental de las actividades mineras y monitoreo de la calidad y cantidad del agua en las fuentes hídricas en zonas de páramo.

Resultado de la aplicación del PE PVCA, se evidenciaron riesgos de posibles costos ambientales relacionados con las debilidades en el monitoreo de fuentes hídricas, el no cierre técnico y ambiental de actividades mineras y falta de normatividad específica para el cierre técnico y ambiental de actividades mineras ejecutadas en ecosistemas de páramo.

### **HALLAZGO 7. LINEAMIENTOS PARA EL CIERRE Y ABANDONO DE MINAS EN ZONAS DE PÁRAMO (MADS)**

#### **CRITERIO**

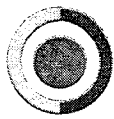
Se estableció en el Artículo 79 de la Constitución Política de Colombia que. *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...)”*

Así mismo, en el artículo 80 *“(...) Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)”*

Que de acuerdo con el numeral 4 del Artículo 1. Principios generales ambientales, de la Ley 99 de 1993, Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

---

<sup>22</sup> Resolución 2090 de 2014



Igualmente, en el artículo 5, el Ministerio de Medio Ambiente tiene la responsabilidad de formular política, establecimientos de reglas y criterios de orden ambiental con el fin de asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; igualmente el de determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse entre otros las actividades mineras e industriales.

Que mediante la Ley 165 de 1994 Colombia adopta el "*Convenio sobre la Diversidad Biológica*", celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Como el principal objetivo de la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos

En ese orden y dirección el artículo 5 del Decreto 3570 de 2011, establece otras funciones del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la de apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

Por su parte, en la Sentencia C-035 de 2016, en el artículo Octavo, declara Inexequibles los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. En consecuencia, quedan prohibidas entre otras, las actividades mineras en la zona de páramo.

A su vez, el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, prohíbe entre otras, el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera en zonas de páramo y ordena al "*(...) Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida*". Subrayado fuera de texto.

## CONDICION

En Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución 769 de 2002<sup>23</sup>, solicitó a las autoridades ambientales en el artículo 3 "*(...) elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción (...)*". A su vez, en el párrafo 02 del

---

23 "*Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos*"





artículo 3 establece que “Una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración”.

El Complejo de páramo Jurisdicciones, Santurbán – Berlín -CPJB, fue delimitado mediante la Resolución 2090 de 2014<sup>24</sup>, la cual permitió la explotación en el área del páramo de las minas con contrato de concesión o título minero, licencia ambiental o instrumentos de control y manejo ambiental, otorgados antes del 9 de febrero de 2010.

Las actividades mineras en zonas de páramo quedaron prohibidas en la Sentencia C-035 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional, lo que obligó el cese de todas actividades mineras existentes en el páramo; sin embargo, la sentencia no hizo mención a las actividades de cierre y post cierre técnico y ambiental de las minas, cuyas actividades son de vital importancia desde punto de vista fiscal, para evitar costos o sitios susceptibles de convertirse en pasivos ambientales que luego deberán ser reparados y asumidos por el Estado, y en segundo lugar el manejo durante el cierre y el post cierre de minas metalíferas es importante dado los impactos directos e indirectos producto de los drenajes ácidos de minas y la persistencia a largo plazo de los mismos, que afectan la calidad y disponibilidad del recurso y sus posibles efectos negativos sobre la biodiversidad en el complejo de paramos Santurbán Berlín, la salud humana y animal.

Se plantea entonces el cierre de actividades de explotación minera en el páramo de Santurbán, en el cual actualmente se encuentran vigentes 33 títulos mineros, de estos 15 títulos cuentan con instrumentos ambiental vigente, así mismo, 24 títulos mineros que realizaron actividades han caducado, pero no reportan cierre, como se describe en los siguientes dos cuadros.

**TABLA No. 10 TÍTULOS MINEROS VIGENTES QUE SUPERPONEN EN LA ZONA DE PÁRAMO DE SANTURBÁN Y PMA VIGENTES**

No	Código minero	Estado	PMA - LA	Modalidad <sup>25</sup>	Municipios	Área ha	Minerales	Expedición	Expiración	% super en el municipio
1	10395	Activo	Res 000125 de 18/02/2001 – Res 0811 del 21/10/2002 - Res 0404 del 25/05/2016	Licencia De Explotación	Vetas	45,31	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	23/04/1990	27/01/2008	10,41%
2	0074-68	Activo	NR	Licencia De Exploración	Vetas	418,34	Oro, Plata Y Sus Concentrados - De Platino Y Sus Concentrados	31/07/2006	30/07/2008	93,51%
3	HKD-09271	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Suratá	107,11	Arcillas Arenas Y Gravas	10/02/2010	10/02/2040	70,28%
4	0032-68	Activo	Res 271 del 23/04/02	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	7,85	Minerales De Oro Y Sus Concentrados	10/07/2002	6/05/2044	100,00%

24 Vigente a la fecha de ejecución del presente proceso auditor

25 Catastro Minero Colombiano – 29-11-2020



No.	Código minero	Estado	PMA - LA	Modalidad25	Municipios	Área ha	Minerales	Expedición	Expiración	% super en el municipio
5	13477	Activo	NR	Licencia De Explotación	Vetas	80,18	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	31/07/1992	4/12/2011	100,00%
6	14729	Activo	NR	Licencia De Exploración	Mutiscua, vetas	57,96	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	12/02/1992	12/02/1994	100,00%
7	0126-68	Activo	Declarado no viable -- Res 0459 del 16/06/2016	Licencia De Explotación	Piedecuesta, tona	0,72	Roca O Piedra Caliza	8/10/1998	7/10/2018	100,00%
8	16725	Activo	Res 125 del 18/02/2002	Contrato De Concesión (D 2655)	Vetas	74,02	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	3/05/1993	29/10/2030	99,60%
9	13604	Activo	Res 1517 del 12/08/2011	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	6,22	Minerales De Oro Y Sus Concentrados	4/06/1991	23/08/2034	83,80%
10	13779	Activo	Res 403 del 13/05/2016 (Res 50408 del 28/04/92) - Res 0403 del 25/05/2016 - Res 637 del 18/08/2016	Licencia De Explotación	Vetas	16,09	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	25/06/1992	28/11/2011	87,01%
11	GE6-08E	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Cucutilla	141,06	Arcillas, Arenas Y Gravas	3/10/2008	2/10/2038	100,00%
12	IJ5-11422X	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Mutiscua, pampiona	568,68	Roca O Piedra Caliza	10/10/2008	9/10/2038	1,55%
13	0089-68	Activo	Res 627 16 /08/16 (otorga Res 00715 del 10/08/09) - Res 0382 del 06/05/2016 - Res 627 del 16/08/2016	Licencia De Explotación	Vetas	8,93	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	29/08/2002	8/02/2016	35,22%
14	ICQ-10271	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Cucutilla, suratá	200,12	Arcillas, Arenas Y Gravas	29/10/2009	28/10/2039	100,00%
15	0135-68	Activo	Res 1891 del 31/12/2010	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	10,00	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	7/04/2003	6/04/2033	100,00%
16	0041-68	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	California, charta, suratá, vetas	2.579,51	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	8/08/1997	25/08/2049	0,03%
17	0161-68	Activo	Res 468 del 09/04/13	Licencia De Explotación	Vetas	7,84	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	8/08/1997	28/08/2012	88,39%
18	17215	Activo	Res 1532 del 19/05/2011 (Res 1116 de 10/11/98)	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	8,58	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	14/06/1994	29/07/2032	96,15%
19	22346	Activo	NR	Contrato De Concesión (D 2655)	Mutiscua, vetas	1.184,01	Arcillas, Arenas Y Gravas	19/09/2002	16/08/2033	100,00%
20	FCC-814	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	California, Suratá	84,99	Oro, Plata Y Sus Concentrados. - Minerales De Platino	15/02/2007	14/02/2037	0,11%
21	13625	Activo	NR	Licencia De Explotación	California	13,00	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	23/10/1990	14/04/2018	45,13%
22	ICQ-09542	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Suratá	12,74	Arcillas, Arenas Y Gravas	21/12/2009	20/12/2039	100,00%
23	0050-68	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	24,61	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	9/10/1996	23/07/2032	100,00%
24	14833	Activo	Res 381 del 06/05/2016 (Res 00127 del 18/02/02) - Res 0381 del 06/05/2016 - Res 626 del 16/08/2016	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	123,77	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	1/04/1992	28/03/2031	100,00%
25	5668	Activo	Res 1257 del 20/12/2001	Licencia De Explotación	Cácuta, Mutiscua	378,69	Antracita, Carbón Metalúrgico, Carbón Térmico	9/07/1990	19/03/2012	100,00%
26	0356-68	Activo	NR	Contrato De Concesión (D 2655)	California, charta, suratá, vetas	600,00	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	24/10/2001	12/07/2037	100,00%
27	0308-68	Activo	Res 1603 del 17/12/10	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	9,22	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	21/11/1997	23/08/2034	80,99%
28	HAI-111	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Suratá	1.943,84	Arcillas, Arenas Y Gravas	22/12/2008	21/12/2038	33,79%
29	6979	Activo	Declarado no viable - Auto 0442 del 09/05/2016	Contrato De Concesión (D 2655)	California, suratá	40,00	Arcillas, Arenas Y Gravas	17/08/1990	9/07/2026	97,74%
30	GHI-092	Activo	NR	Contrato De Concesión (L 685)	Vetas	77,20	Oro, Plata Y Sus Concentrados.	23/02/2009	22/02/2039	90,75%



No.	Código minero	Estado	PMA - LA	Modalidad <sup>25</sup>	Municipios	Área ha	Minerales	Expedición	Expiración	% super en el municipio
31	DE7-151	Activo	Res 0296 del 02/07/2004	685) Contrato De Concesión (D 2655)	Cácota	108,00	Carbón	1/11/2005	31/10/2035	90,06%
32	3452	Título terminado-en proceso de liquidación	Res 568 del 4/06/97	Contrato De Concesión (D 2655)	Vetas	5.244,84	Metales Preciosos\ Demas_Concesibles	14/08/1990	17/06/2019	54,63%
33	2580T	Título terminado-en proceso de liquidación	Res 1079 del 29/12/2003	3452	Cacota	1.981,76	Demas_Concesibles\ Mineral De Plata\ Asociados\ Oro	2/09/2009	1/07/2015	1,21%

Fuente: ANM - septiembre 16 de 2020 RT-0623-20 -CDMB -CORPONOR Elaboró: CGR

**TABLA No. 11 TÍTULOS MINEROS TERMINADOS QUE SUPERPONEN EN LA ZONA DE PÁRAMO DE SANTURBÁN**

#	Código minero	Fecha inscripción)	Área del polígono	Superpuesto totalmente al área del páramo	Superpuesto parcialmente al área del páramo
1	596	24/05/2007	1.940,17		SI
2	595	24/05/2007	1.962,70		SI
3	GGWI-09	23/07/1997	50,00	SI	
4	GHJL-02	16/07/1998	24,00	SI	
5	GFAE-01	8/01/1998	100,00		SI
5	GFPH-01	8/01/1998	55,57		SI
7	FHHI-01	20/04/1990	360,00		SI
8	GHD1-01	23/07/1997	127,50		SI
9	7717	9/08/1990	378,63	SI	
10	FIWE-01	17/07/1990	499,99	SI	
11	FJEB-01	25/07/1991	100,00		SI
12	GEE0-02	19/09/1994	780,00	SI	
13	IJP-15511	9/06/2009	1.999,35		SI
14	GEHC-04	10/07/1995	40,82		SI
15	GEWB-02	5/12/1994	100,00		SI
16	14550	21/05/1991	34,24	SI	
17	3452	14/08/1990	5.244,84		SI
18	442	30/05/2007	197,71		SI
18	GGNI-23	25/02/1998	140,00	SI	
19	443	8/10/2007	1.337,67		SI
20	IH8-15341	10/03/2009	304,06	SI	
21	LHR-11571	29/04/2011	89,17		SI
22	2580T	1/02/2002	57,03		SI
23	0288-68	12/08/1997	135,00	SI	
24	IJ9-16351	24/11/2008	821,08		SI

Fuente: ANM - septiembre 16 de 2020 RT-0623-20 Elaboró: CGR

Este órgano de control requirió al MADS con el propósito de obtener registros sobre la existencia de guías o directrices para el cierre y abandono ambiental de minas en el área del páramo de Santurbán. Lo anterior, teniendo en cuenta la importancia de este ecosistema y las obligaciones funcionales del ministerio en la preservación de los recursos naturales; sin embargo, no se evidenciaron lineamientos para este tema y se informó que en cumplimiento del parágrafo 1 del Artículo 5 de la Ley 1930 de 2019, se elaboró un proyecto de resolución<sup>26</sup> que aborda el tema en cuestión.

<sup>26</sup> "Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por este Ministerio."



Por lo tanto, se concluye que a la fecha (noviembre 25 de 2020) no se cuentan con lineamientos o directrices para el cierre de minas en zonas de páramo. Dicho de otro modo, las actividades mineras en zonas de páramo están prohibidas bajo la Sentencia C-035 de 2016 y en la Ley 1930 de 2018, y actualmente no se posee elementos normativos específicos para el cierre y desmantelamiento ambiental, que garanticen los mandatos constitucionales y legales de protección especial de los páramos, la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible.

## **CAUSA**

Deficiencia en el cumplimiento de las funciones misionales para la protección de los páramos por parte del MADS, evidenciado en la falta de reglamentación normativa específica para el cierre y abandono ambiental de minas en zonas de páramo.

## **EFECTO**

Impactos negativos no remediados debido a la posible afectación de las fuentes hídricas por causa de drenajes ácidos mineros y metales pesados sobre los servicios ecosistémicos de provisión de agua de calidad para el consumo humano, animal, producción agropecuaria y mantenimiento de los ecosistemas y purificación de agua. Estos servicios ecosistémicos influyen en el deterioro de otros como: mantenimiento de los hábitats (por las modificaciones del medio acuático), la regulación de las funciones ecológicas y la provisión de alimentos.

Con relación a las poblaciones que se surten del agua de las fuentes potencialmente contaminadas, la calidad afectada por la presencia de drenajes ácidos mineros y/o metales pesados podría tener incidencia en su salud y, por lo tanto, esto podría generar costos asociados a la atención.

Asimismo, las poblaciones que requieren agua para sus procesos productivos podrían ver mermada la productividad por afectaciones al suelo debido al riego con agua contaminada, daños en los cultivos, enfermedades de los animales de sus actividades pecuarias. Por supuesto, también las búsquedas de alternativas para mermar el daño a sus actividades implican costos, como, por ejemplo, la búsqueda y pago de nuevas fuentes de agua, e inclusión de nuevos elementos para el aumento de la productividad.

Adicionalmente, se puede generar una potencial afectación a la biodiversidad y los hábitats por causa de la interacción con aguas contaminadas.



En efecto, estas condiciones pueden generar costos no previstos para la nación, debido al deterioro de las fuentes hídricas y su correspondiente afectación a los servicios ecosistémicos de provisión y purificación. Al ser el agua un elemento del capital natural indispensable para la vida humana y para el sostenimiento de los ecosistemas, los costos ambientales se extienden a los servicios ecosistémicos asociados.

En cuyo caso, o bien las autoridades locales y ambientales tendrían que realizar esfuerzos adicionales para la mitigación o recuperación por causa de los efectos, o se podría desencadenar una serie de problemas ambientales teniendo en cuenta que estos servicios ecosistémicos son soporte de otros. Dentro de los costos en este caso, están los intangibles asociados a la modificación de la cultura y territorialidad asociada al ecosistema de páramos y la pérdida de fracciones de la biodiversidad (cuyo valor es difícilmente cuantificable).

En resumen, la falta de regulación y gestión sobre el cierre de minas en ecosistemas de páramo, con las posibles repercusiones ambientales, puede generar externalidades que redundan en cargas económicas u operativas adicionales, tanto para las autoridades municipales, como a las ambientales regionales por la gestión asociada. Además, la población directamente afectada podría verse obligada a solucionar por su cuenta los problemas ambientales generados.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

En su respuesta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, relaciona normatividad relacionada con el cierre y abandono:

- Ley 685 de 2001 (código de minas) - artículo 204, 209, 272 y 278.
- Resolución No. 18-0861 de 2002 (guías minero-ambientales).
- Decreto 1076 de 2015 (Decreto único reglamentario Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible) – artículos 2.2.2.3.1.3 - 2.2.2.3.1.2 - 2.2.2.3.9.1 y 2.2.2.3.9.2.
- Resolución 2206 de 2016 (términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental-EIA) - capítulo 10, definen los requerimientos para el Plan de Cierre y el Plan de Post cierre de los proyectos mineros.
- Ley 1753 de junio del 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018) artículo 24.

Seguidamente expone lo siguiente en relación con la normatividad descrita:



*“Como se puede evidenciar, existe un marco legal extenso y robusto que establece obligaciones al titular de licencias ambientales u otros instrumentos de comando y control frente al cierre de minas, así mismo, los impactos ambientales producidos por el desarrollo de las actividades mineras se encuentran identificados en los respectivos estudios de impacto ambiental establecidos por las autoridades ambientales al momento de otorgar las licencias ambientales, así como las medidas de mitigación y compensación que deben llevar a cabo los titulares de estas licencias, por lo que no puede afirmarse válidamente que las áreas en donde hay proyectos mineros con título e instrumento ambiental estén desprotegidos al momento del cierre y desmantelamiento efectivo de las minas”.*

En cuanto al cumplimiento del numeral 5 de la Ley 1930 de 2018 *“(…) lineamientos ambientales para los programas de sustitución y de reconversión de actividades prohibidas en el área delimitada (...)”*, el MADS adjunta el proyecto de Resolución y sus anexos.

Finalmente, relaciona en un cuadro el resultado de la consulta realizada a la Agencia Nacional de Minería -ANM, en relación con los títulos mineros que se traslapan con la zona de páramo delimitada a través de la Resolución 2090 de 2014 y *“(…) tienen licencia ambiental y son objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales quienes deben verificar que se esté cumpliendo con el plan de manejo ambiental aprobado”.*

**TABLA No. 12 TÍTULOS MINEROS QUE SE TRASLAPAN CON LA ZONA DE PÁRAMO DELIMITADA (Resolución 2090 de 2014)**

No.	Código Exp	Modalidad	Estado	Clasificación Tamaño	Etapas	Observación
1	10395	Licencia de explotación	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, desarrolla actividades en el sector permitido por la Res 2090 de 2014.
2	0074-68	Licencia de exploración	Activo	Pequeña	Exploración	Título vigente, en etapa de exploración, en trámite derecho preferencia Art. 46/Dec 2655 de 1988. No desarrolla actividades
3	HKO-09271	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título Vigente, en etapa de explotación, no desarrolla actividades mineras, dado que no cuenta con PTO aprobado ni Licencia Ambiental.
4	0032-68	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Mediana	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras.
5	13477	Licencia de explotación	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, en trámite derecho preferencia Art. 46/Dec 2655 de 1988. No desarrolla actividades.
6	14729	Licencia de exploración	Activo	Pequeña	Exploración	Título vigente, en etapa de exploración, en estudio a fin de definir anotación en RMN de la Licencia de Explotación, no desarrolla actividades.
7	0126-68	Licencia de explotación	Activo	Mediana	Explotación	Título terminado, La Resolución está en proceso de notificación, una vez ejecutoriada se procederá a remitir a desanotación en Registro Minero.
8	16725	Contrato de concesión (D 2655)	Activo	Mediana	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras.
9	HK8-09171	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Mediana	Explotación	
10	13604	Contrato de concesión (LI 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras.
11	13779	Licencia de explotación	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, desarrolla actividades en el sector permitido por la Res 2090 de 2014.
12	GE6-08E	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Concepto técnico PARCU-0523 DEL 21/05/2020 se evalúa obligaciones determinándose que el titular no se encuentra al día. auto PARCU-0647 del 27/07/2020
13	IJ5-11422X	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Mediana	Explotación	Concepto técnico PARCU-0644 del 05/06/2020 se evalúa obligaciones determinándose que el titular no se encuentra al día. auto PARCU-0686 del 28/07/2020
14	0089-68	Licencia de explotación	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, desarrolla actividades en el sector permitido por la Res 2090 de 2014.
15	ICQ-10271	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Mediana	Explotación	Título Terminado, enviado el 5-10-2020 a Registro Minero para su desanotación. En Proceso de liquidación.
16	0135-	Contrato de	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras.



No.	Código Exp	Modalidad	Estado	Clasificación Tamaño	Etapas	Observación
	68	concesión (L 685)				
17	0041-68	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título Vigente en Etapa de Exploración; tiene suspensión de obligaciones aprobada hasta el 30 de noviembre de 2020 por la emergencia sanitaria.
18	0161-68	Licencia de explotación	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, en trámite derecho preferencia Art. 46/Dec 2655 de 1988. No desarrolla actividades.
19	17215	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras.
20	22346	Contrato de concesión (D 2655)	Activo	Pequeña	Explotación	Título terminado por aceptación de renuncia del Titular. La Resolución está en proceso de notificación, una vez ejecutoriada se procederá a surtir el trámite de Liquidación del Contrato de Concesión.
21	FCC-814	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Construcción y montaje	Título Vigente en Etapa de Construcción y Montaje; tiene suspensión de obligaciones aprobada hasta el 30 de noviembre de 2020 por la emergencia sanitaria.
22	13625	Licencia de explotación	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, en trámite derecho preferencia Art. 46/Dec 2655 de 1988. No desarrolla actividades.
23	ICQ-09542	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras en virtud a que no tiene PTO aprobado ni Licencia Ambiental y además esta superpuesto 100% con la zona de páramo.
24	0050-68	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras.
25	14833	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, desarrolla actividades en el sector permitido por la Res 2090 de 2014.
26	5668	Licencia de explotación	Activo	Pequeña	Explotación	concepto técnico de visita de fiscalización 0351 DEL 13 de marzo de 2020 en el cual se mantiene la medida de suspensión total de labores de mantenimiento, acceso, desarrollo, preparación y explotación en el área. Auto PARCU-0394 DEL 19/06/2020,
27	0356-68	Contrato de concesión (D 2655)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras
28	0308-68	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras.
29	HAI-111	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Mediana	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras en virtud a que no tiene PTO aprobado ni Licencia Ambiental.
30	6979	Contrato de concesión (D 2655)	Activo	Mediana	Explotación	Título terminado por aceptación de renuncia del Titular, actualmente en trámite de Liquidación del Contrato de Concesión.
31	GHI-092	Contrato de concesión (L 685)	Activo	Pequeña	Explotación	Título vigente, en etapa de explotación, No desarrolla labores mineras en virtud a que no tiene PTO aprobado ni Licencia Ambiental.
32	DE7-151	Contrato de concesión (D 2655)	Activo	Pequeña	Explotación	Mediante concepto técnico PARCU-0714 DEL 24/06/2020 se evaluó obligaciones auto PARCU-0691 DEL 28/07/2020; mediante concepto técnico PARCU-1215 DEL 11/09/2020 no se aprueba la actualización del PTO mediante auto PARCU-1215 DEL 11/09/2020; mediante auto PARCU-1420 DEL 04/11/2020 se acoge acta de atención de emergencia minera ESSMCT-015 del 20/10/2020 por el grupo de seguridad y salvamento minero.

Fuente: Agencia Nacional de Minería -ANM

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

En su respuesta datada el día 23 de noviembre de 2020, el MADS no allegó la resolución en cumplimiento del parágrafo 1 del Artículo 5 de la Ley 1930 de 2019 u otros soportes para el cierre y abandono ambiental de minas en zonas de páramo prohibidas por la Sentencia C-035 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional.

Adicionalmente, el MADS expone un marco legal general para el cierre de minas, tanto ambiental como técnico minero; sin embargo, dicho marco normativo no incluye elementos específicos para el cierre o desmantelamiento de minas en zonas de páramo. Cabe resaltar la prohibición de la actividad minera en zona de páramo y los títulos mineros activos legalmente (vigentes y terminados) en el páramo de Santurbán, otorgados bajo diferentes modalidades (contrato de concesión, virtud de aporte, licencia de exploración, licencia de explotación) y bajo leyes mineras diferentes (Decreto - Ley 2655 de 1988 y Ley 685 de 2001).



Sobre este último, el Decreto - Ley 2655 de 1988 en su artículo 247 establecía que el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, artículo que declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-216 de 1993. En consecuencia, la competencia para establecer el instrumento ambiental o permiso adicional que requiere el titular minero para el desarrollo de sus actividades recae sobre la autoridad ambiental y a su vez, esta se retroalimenta de la regulación ambiental existente en la materia, la cual, para el cierre y desmantelamiento de minas en zonas de páramo no se evidenció en la respuesta del MADS

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se configura como hallazgo administrativo.

#### 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

*EVALUAR Y CONCEPTUAR SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO, EN LO RELACIONADO CON EL TEMA DEL OBJETIVO GENERAL.*

En cumplimiento de la Circular Interna CGR No. 005 de 2019 el MADS reporta las acciones cumplidas con corte 30 de junio de 2020, mediante oficio OAC 8170-2-0045 de fecha julio 30 de 2020, dirigido a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente.

Una vez verificado el cumplimiento de las acciones y metas propuestas por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -CORPONOR, como resultado del seguimiento al Plan de Mejoramiento - PM, "Informe Auditoría de Cumplimiento Proceso de Delimitación de Páramos en Colombia, del MADS. Corte noviembre de 2016"; donde surgieron a los hallazgos 1 y 3 para CORPONOR, subsanó los riesgos señalados en los respectivos hallazgos.

Con relación a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB, realizado el seguimiento al Plan de mejoramiento, relacionada con el Informe de Auditoría vigencia 2017 que corresponde al Plan de Manejo Parque Natural Regional - Páramo de Santurbán, se observa que, si bien es cierto la CDMB, hizo las respectivas convocatorias a la comunidad; esta solicitó que no se dejaran registro fotográficos ni firmaban la asistencia; razón por lo cual se subsana la observación para la entidad.





#### 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

*ATENDER LAS DENUNCIAS CIUDADANAS RELACIONADAS CON EL ALCANCE DE LA AUDITORÍA, SI LAS HUBIERE.*

Teniendo en cuenta el propósito de los insumos de origen ciudadano, en la cual exhortaban al MADS para que sus voces y argumentación fueran tenidas en cuenta; en el proceso auditor se evidenció la disposición de las diferentes autoridades para dar la debida participación.

A la fecha (noviembre 2020) no es posible establecer la efectiva participación ciudadana, dado que hasta ahora se están reiniciando las actividades correspondientes, por la situación de aislamiento social generado por el COVID 19.

El presente informe, una vez liberado se dará a conocer a la ciudadanía en la página web que tiene dispuesta la CGR y se informará de ello a los ciudadanos que presentaron requerimientos ante la Delegada para la Participación Ciudadana, radicados así:

**TABLA No. 13 RADICADOS SIPAR DE LA CIUDADANIA**

ÍTEM	CODIFICACIÓN SIPAR	PETICIONARIO	OBJETO
1	2019-170201-82111-SE	German Augusto Rueda Veeduría MCC Santurbán	Remite ponencia para Audiencia, señala que no fue posible hacer intervención.
2	2019-170208-82111-SE	Jorge Castellanos Pulido Vocero MCC	Solicitan a las comunidades y autoridades territoriales de Santander: Respaldar COMO INSTITUCIONES AFECTADAS Y DEMANDANTES, apoyar económicamente una estrategia de litigio integral para la defensa del ecosistema del Páramo Santurbán y las fuentes de agua de las que se abastecen las poblaciones circundantes
3	2019-170411-82111-SE	Emma Villamizar Reyes	Hace un llamado a MADS Ricardo Lozano, que debe hacer un trabajo para proteger los acuíferos y la recarga hídrica para ésta y futuras generaciones, que nace en #Santurbán no aliarse con MinMinas y otros ministerios y la @ANLA_Col, para permitir megaminería
4	2019-170413-82111-SE	Gonzalo Peña Ortiz Jorge Castellanos Pulido Gabriel Mogollón Voceros MCC	Defensa del recurso hídrico y del páramo Santurbán, advierte de posibles irregularidades en la socialización, denuncia los riesgos de la minería y de minerales estratégicos como el Uranio, por lo que se requiere aplicar el Principio de Precaución



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ÍTEM	CODIFICACIÓN SIPAR	PETICIONARIO	OBJETO
5	2020-172037-82111-SE	Emma Villamizar Reyes	Los accionantes remitieron Derecho de petición, radicada el 06 de diciembre de 2019, ante el MADS, con varias solicitudes para participar en la viabilidad de una propuesta alternativa de delimitación de Santurbán,
6	2020-179201-82111-SE	Luis José Abaunza Sepúlveda M.S. Petroleum Engineering	Expone riesgos por medidas abusivas y contrarias a la Ley que ponen en riesgos el ecosistema del Páramo de Santurbán

Fuente: Delegada para la Participación Ciudadana -CGR.



5 ANEXO.

CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

HALLAZGO	ADM	DIS	FIS	VALOR \$	IP	OI
Hallazgo No. 1 INCLUSIÓN DE AREAS DE LOS MUNICIPIOS DE SANTA BÁRBARA Y LA GUACA, EN LA DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN BERLIN (MADS)	1					
Hallazgo No. 2 OPORTUNIDAD EN EL DESARROLLO DE PROCESOS SANCIONATORIOS DE CDMB	2					
Hallazgo No 3 AREAS EXCLUIDAS AL INTERIOR DEL PÁRAMO SANTURBÁN-BERLÍN SEGÚN NUEVA ÁREA DE REFERENCIA (MADS)	3					
Hallazgo N.º 4 MONITOREO DE FUENTES HÍDRICAS EN EL COMPLEJO DE PÁRAMOS JURISDICCIONES SANTURBÁN -BERLÍN - (CDMB)	4					
Hallazgo No. 5 CIERRE DE MINAS EN EL PÁRAMO DE SANTURBÁN - (CDMB)	5					
Hallazgo No 6. CIERRE DE MINAS EN EL PÁRAMO DE SANTURBÁN - (JURISDICCIÓN CORPONOR)	6					
Hallazgo N° 7 LINEAMIENTOS PARA EL CIERRE Y ABANDONO DE MINAS EN ZONAS DE PÁRAMO (MADS)	7					
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>					