

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

DISPOSICIONES AMBIENTALES EN LA OPERACIÓN DE CENTRALES
TERMOELÉCTRICAS
(Corte junio 2021)

CGR-CDMA No. 025
Diciembre de 2021

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
DISPOSICIONES AMBIENTALES EN LA OPERACIÓN DE CENTRALES
TERMOELÉCTRICAS

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice contralor General de la República	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para el Medio Ambiente	Gabriel Adolfo Jurado Parra
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Supervisor encargado	Eduardo Tapias Martínez
Líder de auditoría	Henry Alberto Castellanos Cárdenas
Equipo Auditor	Mayra Alejandra Canesto Arenas
	Azalea Isabey Zúñiga Ovalle
	Algemiro Alberto Ávila Gámez

TABLA DE CONTENIDO

	Pag
1. HECHOS RELEVANTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	14
3.1 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	14
3.2 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	59
3.3 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	144
3.4 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	154
4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS	155

1. HECHOS RELEVANTES

De acuerdo con la información reportada a la auditoría, bajo la competencia de la ANLA se encuentran dieciocho proyectos de generación de energía termoeléctrica. Son los siguientes¹:

No.	Nombre		Departamento	Municipio/Distrito	Corporación
LAM0077	Termotasajero	Carbón	Norte Santander	San Cayetano	Corponor
LAM0273	Termopaipa	Carbón GLP (arranque)	Boyacá	Paipa	Corpoboyacá
LAM0367	Termocentro	Gas natural ACPM Opcional	Santander	Cimitarra	CAS
LAM0807	La Sierra	Gas natural ACPM Opcional	Antioquia	Puerto Nare	Corantioquia
LAM1057	Termomerieléctrica	Gas natural	Santander	Barrancabermeja	CAS
LAM3504	El Remanso - Termopaipa IV	Carbón	Boyacá	Paipa	Corpoboyacá
LAM6096	Tasajero II	Carbón	Norte Santander	San Cayetano	Corponor
LAM0275	Termobarranquilla	Gas natural	Atlántico	Soledad	CRA
LAM0609	Termoflores 2	Diesel	Atlántico	Barranquilla	CRA
LAM1179	Termogujaira	Carbón Gas natural	Guajira	Dibulla	Corpogujaira
LAM1872	Mamonal 3	Gas natural Alternativo fuel oil o jet 1A	Bolívar	Cartagena	Cardique
LAM3667	Termocartagena	Fuel oil 6 y gas natural Alternativo diesel o ACPM	Bolívar	Cartagena	Cardique
LAM4656	Gecelca	Carbón	Córdoba	Puerto libertador	CVS
LAV0045-00- 2016	Termobijao	Carbón	Córdoba	Puerto libertador	CVS
LAV0078-00- 2017	La Luna	Diesel y carbón	Cesar	El paso	Corpocesar
LAM0760	Termoemcali I	Gas natural, ACPM	Vale del Cauca	Palmira	CVC
LAM0789	Termovalle	Gas natural, ACPM	Vale del Cauca	Palmira	CVC

Para la evaluación del licenciamiento ambiental, el sector termoeléctricas está a cargo del Grupo de Energía, Presas, Represas, Traspases y Embalses, que hace parte de la Subdirección de Evaluación de Licencias.

Para el seguimiento la ANLA cuenta con grupos regionales que hacen parte de la Subdirección de Seguimiento de Licencias. En el caso de las termoeléctricas bajo competencia de la entidad, éstas se encuentran asignadas, de acuerdo con su ubicación geográfica a los grupos de Medio Magdalena, Cauca-Catatumbo y Caribe-Pacífico.

Finalmente, el proceso de actuaciones sancionatorias se realiza por parte del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales (GASA), que hace parte de la Oficina Asesora Jurídica.

Esta auditoría seleccionó las siguientes centrales:

¹ También se reportó que el expediente LAM 4284 (Termocol) se archivó con el Auto 9084 del 16 de septiembre de 2020, ratificado con el Auto 11077 del 24 de noviembre de 2020, en razón a que el proyecto nunca inició su etapa de construcción ni operación y se manifestó por parte del licenciatario que no daría inicio al proyecto.

Termopaipa [LAM0273]	Planta de generación de energía que consta de tres unidades, compuesto por un generador de vapor o caldera, usando el calor producido por GLP o carbón. Consta con una capacidad instalada de 187,6 MW. ubicado en el municipio de Paipa (Boyacá).
Gecelca 3 y 3.2 [LAM4656]	Generación de energía térmica mediante la operación de una central térmica con dos unidades de generación a carbón. Con una capacidad instalada de 250 MW. Ubicada en el corregimiento de Torno Rojo, jurisdicción del municipio de Puerto Libertador (Córdoba).
Termoguajira [LAM1179]	Generación de energía térmica con un sistema dual de combustible con gas natural y carbón. Cuenta con una capacidad instalada de 300 MW. Ubicado en la jurisdicción del municipio de Dibulla (La Guajira).
Termoflores 2 [LAM0609]	Generación de energía térmica generada por dos unidades de generación de ciclo combinado, de consumo de gas natural o carbón, con una capacidad instalada de 420 MW. Ubicada en la jurisdicción del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.
La Luna [LAV0078-00-2017]	Se le otorgó licencia ambiental mediante la Resolución 911 del 18 de junio de 2018, para ser desarrollado en jurisdicción del municipio de El Paso (Cesar). Según lo informado por la ANLA a la auditoría no se ha iniciado la fase constructiva del proyecto.
Termobijao [LAV0045-00-2016]	Se le otorgó licencia ambiental mediante la Resolución 54 del 12 de enero de 2018, para ser desarrollado en jurisdicción del municipio de Puerto Libertador (Córdoba). Según lo informado por la ANLA a la auditoría no se ha iniciado la fase constructiva del proyecto.

CAMBIO EN LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

El Decreto 2353 de 2019² modificó la estructura del Ministerio del Interior, creando a través del artículo 4 la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa las competencias para la determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa y con fundamento en los estudios jurídicos cartográficos, geográficos o especiales que se requieran, así como para dirigir, liderar y coordinar los procesos de consulta previa.

En consecuencia, la Dirección de Consulta Previa ya no tiene la función de la expedición del certificado sobre la presencia o no de comunidades étnicas, sino la de determinar la procedencia o no de la consulta previa bajo los criterios establecidos en la normatividad vigente aplicable.

RESULTADOS

En esta auditoría se constituyeron trece (13) hallazgos administrativos de los cuales siete (7) tienen posible connotación disciplinaria y dos (2) serán puestos en conocimiento de otras instancias, en los siguientes aspectos:

² Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias. Publicado en el Diario Oficial No. 51.178 del 26 de diciembre de 2019. Disponible en:

<http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038670>.

- En el proceso de licenciamiento: debilidades en la identificación y evaluación de impactos, costos y beneficios en el proceso de toma de decisiones en el licenciamiento ambiental, en la revisión de la certificación sobre la presencia o no de comunidades étnicas y en la determinación y cumplimiento de obligaciones inherentes al otorgamiento del licenciamiento ambiental.
- En el proceso de control y seguimiento: debilidades en el desarrollo de funciones, procesos y procedimientos en el control y seguimiento a obligaciones y medidas de manejo ambiental y la determinación de medidas adicionales según la realidad de los proyectos, en el trámite para la renovación de permisos ambientales y en la gestión de las peticiones ciudadanas.
- En el proceso sancionatorio ambiental: debilidades en el apropiado impulso procesal y el desarrollo oportuno de las actuaciones de los procesos administrativos sancionatorios ambientales.

Además se evidenció un incumplimiento en materia de determinación de criterios para el otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de aguas marítimas, lo cual ha venido afectando el cumplimiento de esta función por parte de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible de los departamentos costeros.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Señor
RODRIGO SUÁREZ CASTAÑO
Director General
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

Señor
SAMUEL SANTANDER LANA O ROBLES
Director General
Corporación Autónoma Regional de La Guajira – Corpoguajira

Señor
JESÚS LEÓN INSIGNARES
Director General
Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA

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

Respetados señores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018³, la Contraloría General de la República realizó auditoría al cumplimiento de las disposiciones ambientales en centrales termoeléctricas.

Es responsabilidad de la Administración el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado. Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el asunto auditado, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría de Cumplimiento proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁴), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁵).

³ 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.

⁴ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁵ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos auditados, cumplieron la normatividad que le es aplicable, e incluyó, entre otros, el examen de las evidencias y documentos que fueron remitidos por las entidades y que soportan dicho cumplimiento.

La auditoría fue realizada por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (CDMA). Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo que se encuentran en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en el archivo físico de la CDMA.

Los hallazgos de auditoría incluidos en este informe se comunicaron a las entidades con el fin de garantizar el derecho a la contradicción y la defensa y las respuestas fueron analizadas siguiendo los procedimientos establecidos.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

2.1.1. Objetivo general

Evaluar el cumplimiento de las disposiciones ambientales en la operación de centrales termoeléctricas.

2.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar y conceptuar la gestión de las Autoridades Ambientales, en el proceso de aprobación de licencias y permisos otorgados para la operación de la central termoeléctrica.
2. Evaluar y conceptuar la gestión de las Autoridades Ambientales, en la evaluación y seguimiento a las obligaciones establecidas en las licencias y permisos otorgados para la operación de la central termoeléctrica.
3. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de las Autoridades Ambientales, en el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios correspondientes a la operación de la central termoeléctrica.
4. Atender las denuncias asignadas relacionadas con la materia de auditoría.

2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría tuvo como alcance la evaluación de la gestión realizada por las entidades auditadas en relación con el cumplimiento de las disposiciones ambientales en la operación de centrales termoeléctricas.

De manera específica, incluyó el examen en detalle de la gestión realizada en: 1) la evaluación para el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones ambientales, 2) el seguimiento a los instrumentos de control y manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales, y 3) el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos administrativos sancionatorios ambientales.

La evaluación se realizó sobre la documentación remitida por las entidades auditadas y generada en los procesos de evaluación y seguimiento a instrumentos de control y manejo ambiental (licencias, planes de manejo, permisos, concesiones, autorizaciones), así como la documentación remitida en el desarrollo de los procesos administrativos sancionatorios ambientales, e incluyó la verificación a otro tipo de información remitida por las entidades y relacionada con los objetivos de la auditoría (informes y conceptos técnicos, actas, oficios, correos electrónicos, informes de gestión, reglamentación, actos administrativos, procedimientos internos, manuales, guías instructivos, etc.).

La auditoría tuvo como fecha de corte junio de 2021 y por la naturaleza de los instrumentos evaluados, abarcó periodos de tiempo más amplios según cada caso.

Esta auditoría no incluyó el desarrollo del Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA)⁶.

2.3. FUENTE DE CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el alcance, los criterios de auditoría cuyo cumplimiento fue objeto de evaluación se tomaron principalmente desde el siguiente conjunto de fuentes:

- Constitución Política de Colombia.
- Sentencia T-166 de 2012. Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Referencia: expediente T-3178294. 5 de marzo de 2012.
- Sentencia C-746 de 2013. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Referencia: AC T-3.962.808; T-3.965.218; T-3.969.437; y T-3.973.690. 23 de octubre de 2013.
- Sentencia C-371 de 2014. Corte Constitucional. Sala Plena. Referencia: expediente D-9799. 11 de junio de 2014.
- Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.
- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
- Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.
- Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Ley 610 de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶ Adoptado en la CGR mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 45 del 28 de agosto de 2018, modificada con la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 52 del 22 de agosto de 2019.

- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Decreto 1608 de 1978, por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de Fauna Silvestre.
- Decreto 1436 de 1984, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo noveno de la Ley 10° de 1978.
- Decreto 2324 de 1984, por el cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria.
- Decreto 1320 de 1998, por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.
- Decreto 2820 de 2010, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
- Decreto 3570 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 2613 de 2013, por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa.
- Decreto 2041 de 2014 (Compilado Decreto 1076 de 2015), por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Resolución 1478 de 2003, por la cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Resolución 1552 de 2005, por la cual se adoptan los manuales para evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1287 del 30 de junio de 2006, por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del Estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de centrales térmicas generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW y se adoptan otras determinaciones.
- Resolución 1503 de 2010, por la cual se adopta la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales y se toman otras determinaciones.
- Resolución 2086 de 2010, por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1415 de 2012, por la cual se modifica y actualiza el modelo de almacenamiento geográfico (Geodatabase) contenido en la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales adoptada mediante la Resolución 1503 del 4 de agosto de 2010.
- Resolución 2182 de 2016, por la cual se modifica y consolida el Modelo de Almacenamiento Geográfico contenido en la Metodología General para la presentación de Estudios Ambientales y en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos.
- Resolución 1084 de 2018, por la cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 1402 de 2018, por la cual se adopta la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1107 de 2019, por la cual se modifica el artículo 5o de la Resolución número 1402 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

- MMA (2002). Manual de evaluación de estudios ambientales. Criterios y procedimientos.
- MAVDT (2006). Términos de referencia TE-TER-1-01. Estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de centrales térmicas generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW.
- MAVDT (2010). Metodología general para la presentación de estudios ambientales.
- Procedimientos, guías, instructivos y manuales de las entidades auditadas.

2.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO

En desarrollo de la auditoría se presentaron las dificultades propias de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2⁷ y las medidas implementadas por el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales y locales.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación del control fiscal interno se focalizó en procesos, actividades y operaciones desarrollados con los asuntos señalados en el alcance de la auditoría. De conformidad con la metodología establecida por la CGR, esta evaluación incluyó una valoración por componentes del control interno y una valoración del diseño y efectividad de los controles dispuestos por las entidades para hacer frente a los riesgos inherentes a los procesos, actividades y operaciones evaluados, tal como se señala en la siguiente figura:

Figura 2. Resultados evaluación control fiscal interno

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento						
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.						
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				8	1,75	
B. Evaluación del riesgo				4	1	
C. Sistemas de información y comunicación				5	1	
D. Procedimientos y actividades de control				6	1,33333333	
E. Supervisión y monitoreo				5	1	
Puntaje total por componentes				1		
Ponderación				3,0%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,122		
				Adecuado		
Riesgo combinado promedio				MEDIO		
Riesgo de fraude promedio				ALTO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles						
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada	
A. Evaluación del diseño	17,000	27,000	1,588	20%	0,318	
B. Evaluación de la efectividad	17,000	35,000	1,941	70%	1,359	
Calificación total del diseño y efectividad				1,676		
				Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno				1,798		
				Con deficiencias		

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

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado obtuvo una calificación final de 1,798 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Que no se realice de manera adecuada la identificación y evaluación de impactos en la evaluación del licenciamiento ambiental, o que se realice con inconsistencias en los modelos de valoración económica, o con inconsistencias en la determinación de las áreas de influencia, afectando la calidad de la evaluación ambiental de los proyectos.

⁷ En medios de comunicación y el lenguaje popular: coronavirus o Covid-19.

- Que en el otorgamiento del licenciamiento ambiental no se establezcan todas las obligaciones y medidas de manejo que sean apropiadas a las circunstancias del proyecto licenciado, o que la determinación y la modificación de las medidas ambientales no sean eficaces, suficientes y pertinentes para prevenir, controlar y compensar los impactos ambientales identificados.
- Que las autoridades ambientales no apliquen apropiada y diligentemente los instrumentos a su alcance en el cumplimiento de sus facultades de control, seguimiento y sancionatoria cuando sea necesario, a fin de garantizar el cumplimiento del régimen ambiental en las actividades sujetas al control y seguimiento.
- Que no se cuente con los instrumentos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las funciones y competencias asignadas a las autoridades ambientales.
- Que los trámites, procesos y procedimientos no se realicen dentro de los tiempos establecidos o con debida diligencia y oportunidad.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO en los aspectos evaluados y la muestra seleccionada, fundamentado en los hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe y que se relacionan con debilidades en:

- La identificación y evaluación de impactos, costos y beneficios en el proceso de toma de decisiones en el licenciamiento ambiental, en la revisión de la certificación sobre la presencia o no de comunidades étnicas y en la determinación y cumplimiento de obligaciones inherentes al otorgamiento del licenciamiento ambiental.
- El desarrollo de funciones, procesos y procedimientos en el control y seguimiento a obligaciones y medidas de manejo ambiental y la determinación de medidas adicionales, en el trámite para la renovación de permisos ambientales y en la gestión de las peticiones ciudadanas.
- El impulso procesal y el desarrollo oportuno de las actuaciones de los procesos administrativos sancionatorios ambientales.

Además se evidenció un incumplimiento en materia de determinación de criterios para el otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de aguas marítimas que afecta el cumplimiento de esta función por parte de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible de los departamentos costeros.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

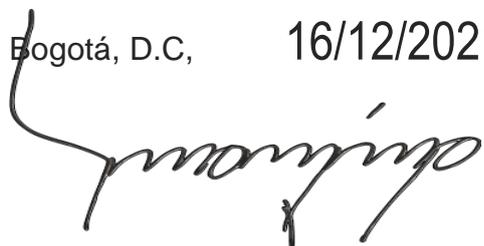
Como resultado de esta auditoría, la Contraloría General de la República constituyó trece (13) hallazgos administrativos de los cuales siete (7) tienen posible connotación disciplinaria y dos (2) serán puestos en conocimiento de otras instancias.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La ANLA, debe estructurar, implementar y registrar en el aplicativo SIRECI, conforme a la Resolución Orgánica No. 042 del 25 de agosto de 2020 de la Contraloría General de la República, el Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del presente.

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, 16/12/2021



GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité Técnico Sectorial No. 49 del 13 de diciembre de 2021

Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director de Vigilancia Fiscal
Eduardo Tapias Martínez, Supervisor

Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar la gestión de las Autoridades Ambientales, en el proceso de aprobación de licencias y permisos otorgados para la operación de la central termoeléctrica.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó tres (3) hallazgos relacionados con debilidades en la identificación y evaluación de impactos, costos y beneficios en el proceso de toma de decisiones en el licenciamiento ambiental, en la revisión de la certificación sobre la presencia o no de comunidades étnicas y en la determinación y cumplimiento de obligaciones inherentes al licenciamiento. Son los siguientes:

Hallazgo 1. [D1] Evaluación de impactos, costos y beneficios en la toma de decisión sobre el licenciamiento ambiental (LAV0078-00-2017-La Luna, LAV0045-00-2016-Termobijao) [ANLA]

Resumen:

Se identificó que, la ANLA otorgó la licencia ambiental para la construcción y operación de las centrales termoeléctricas la Luna y Termobijao, con requerimientos que pueden afectar la toma de decisiones con relación a la complementación y ajuste de la identificación y valoración de impactos ambientales, el ajuste de la evaluación económica ambiental, aspectos relevantes en el proceso de evaluación ambiental debido a que son la base del estudio de impacto ambiental los cuales indican la viabilidad ambiental del proyecto y a la presentación y modificación de documentos mínimos que debieron ser parte del Estudio de impacto ambiental, tales como el plan de compensación por pérdida de biodiversidad, plan de gestión de riesgo y plan de cierre y abandono.

Así pues, al otorgarse las licencias ambientales sin contar con evaluaciones económicas ambientales completas y suficientemente soportadas y sin contar con la totalidad de elementos que hacen parte de la naturaleza misma del licenciamiento ambiental, la ANLA presuntamente no habría dado pleno cumplimiento a lo establecido en la normatividad vigente sobre licenciamiento ambiental, en particular lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, el Decreto 2041 de 2014 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) y la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de 2010.

Por otra parte, se identificó que la ANLA carece de unidad de criterios debido a que, para el análisis costo beneficio solicita a la Termoeléctrica la Luna excluir el beneficio del impuesto de renta mientras que para Termobijao dicha partida si se contempla como un beneficio del proyecto.

Todo lo anterior pondría en evidencia debilidades en el proceso de evaluación de licenciamiento ambiental que generan incertidumbre sobre la viabilidad ambiental de los proyectos.

Criterios

- Constitución Política de Colombia

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

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

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

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

[...]

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales [...]

- Ley 99 de 1993⁸

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

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

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

Artículo 49. Licencia ambiental. Requerirán Licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el Artículo siguiente.

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

⁸ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 51. Competencia. Las Licencias Ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley.

En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva.

Artículo 57. Del Estudio de impacto ambiental. Se entiende por Estudio de impacto ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la Autoridad ambiental competente el peticionario de una Licencia Ambiental.

El Estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse.

Además incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

- Decreto 1076 de 2015⁹

Artículo 2.2.2.3.1.1. Definiciones. Para la correcta interpretación de las normas contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

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

Área de influencia: Área en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia podrá corresponder a varios polígonos distintos que se entrecrucen entre sí. [...]

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

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

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

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

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

Plan de manejo ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

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

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(Decreto 2041 de 2014, art. 1)

Artículo 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental. [...]

(Decreto 2041 de 2014, art.3)

Artículo 2.2.2.3.1.6. Término de la licencia ambiental. La licencia ambiental se otorgará por la vida útil del proyecto, obra o actividad y cobijará las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación.

Artículo 2.2.2.3.3.1. De los estudios ambientales. Los estudios ambientales a los que se refiere este título son el diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de impacto ambiental que deberán ser presentados ante la autoridad ambiental competente.

Los estudios ambientales son objeto de emisión de conceptos técnicos, por parte de las autoridades ambientales competentes.

(Decreto 2041 de 2014, art. 13)

Artículo 2.2.2.3.3.4. Del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos. Para la evaluación de los estudios ambientales, las autoridades ambientales adoptarán los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo de la ANLA, actualizará el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos antes del 15 de marzo de 2015.

(Decreto 2041 de 2014, art. 16)

Artículo 2.2.2.3.5.1. Del estudio de impacto ambiental (EIA). El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el Artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto, el cual deberá incluir como mínimo lo siguiente: [...]

1. Información del proyecto, relacionada con la localización, infraestructura, actividades del proyecto y demás información que se considere pertinente.

2. Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.

3. Demanda de recursos naturales por parte del proyecto; se presenta la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento de materiales de construcción, aprovechamiento forestal, recolección de especímenes de la diversidad biológica con fines no comerciales, emisiones atmosféricas, gestión de residuos sólidos, exploración y explotación de aguas subterráneas.

4. Información relacionada con la evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos. [...]

5. Zonificación de manejo ambiental, definida para el proyecto, obra o actividad para la cual se identifican las áreas de exclusión, las áreas de intervención con restricciones y las áreas de intervención.

6. *Evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto.*

7. *Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.*

8. *Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.*

9. *Plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto; que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos.*

10. *Plan de desmantelamiento y abandono, en el que se define el uso final del suelo, las principales medidas de manejo, restauración y reconfiguración morfológica.*

11. *Plan de inversión del 1%, en el cual se incluyen los elementos y costos considerados para estimar la inversión y la propuesta proyectos inversión, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 1, Capítulo 3, Título 9, Parte 2, Libro 2 de este decreto o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.*

12. *Plan de compensación por pérdida de biodiversidad de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012 o la que modifique, sustituya o derogue. [...]*

(Decreto 2041 de 2014, art.21)

Artículo 2.2.2.3.5.2. Criterios para la evaluación del estudio de impacto ambiental. La autoridad ambiental competente evaluará el estudio con base en los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos. Así mismo deberá verificar que este cumple con el objeto y contenido establecidos en los Artículos 14 y 21 del presente decreto; contenga información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar; así como las medidas de manejo ambiental correspondientes.

(Decreto 2041 de 2014, art.22)

Artículo 2.2.2.3.6.3. De la evaluación del estudio de impacto ambiental. Una vez realizada la solicitud de licencia ambiental se surtirá el siguiente trámite: [...]

Parágrafo 4º. Cuando el estudio de impacto ambiental (EIA) no cumpla con los requisitos mínimos del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales la autoridad ambiental mediante acto administrativo dará por terminado el trámite y el solicitante podrá presentar una nueva solicitud.

- **MMA (2002). Manual de evaluación de estudios ambientales. Criterios y procedimientos**

1. **OBJETIVOS DEL MANUAL** (pág. 21).

1.1 **OBJETIVO GENERAL**

Establecer y definir criterios técnicos y procedimentales para la evaluación de estudios ambientales presentados a las diferentes autoridades ambientales como parte del proceso de licenciamiento ambiental.

2. **ENFOQUE DEL EVALUADOR** (pág. 25-26)

Manteniendo un enfoque integral, el evaluador o equipo evaluador (en adelante el evaluador) puede asegurar que sus evaluaciones enfatizan sobre los problemas más significativos, dedicando menos atención y tiempo a aquellos aspectos menos relevantes.

En esencia hay seis componentes prioritarios en los que un evaluador de estudios ambientales debe enfocarse.

2.1 **Cobertura:** *Todas las alternativas razonables, los tipos significativos de impacto, los recursos y datos deben estar identificados y evaluados.*

2.2 **Importancia de los efectos:** *Todos los efectos significativos deben ser identificados.*

2.3 **Soportes adecuados:** *El soporte de la información, el análisis y los datos en que se basa el estudio ambiental deben ser válidos y confiables.*

2.4 *Consistencia:* Las predicciones deben ser sólidas, manteniendo la lógica interna y la integridad del proyecto.

2.5 *Exactitud:* La información, los modelos y los supuestos usados por el solicitante deben ser precisos.

2.6 *Legal:* El trabajo de evaluación debe fundarse en el marco de la normatividad ambiental vigente.

3. LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN (pág. 26-27)

El evaluador debe seguir los siguientes lineamientos para garantizar el éxito y desarrollo efectivo de su aporte en los procesos de licenciamiento ambiental:

3.2 *Identificar los vacíos en la información importante y las alternativas relevantes excluidas*

[...] el evaluador debe tener las herramientas y disponer de los criterios necesarios para identificar qué información de la que se presenta en los estudios ambientales es válida, qué vacíos estarían impidiendo la toma de decisiones y qué alternativas viables han sido injustificadamente excluidas del análisis.

3.3 *Distinguir entre lo significativo y lo secundario*

[...] el evaluador juega un papel muy importante en el análisis de esta información, identificando los aspectos realmente significativos en cuanto a alternativas e impactos, y estableciendo prioridades para cada uno de los componentes ambientales.

3.4 *Asegurar la integridad de los procesos de licenciamiento de los proyectos*

El evaluador debe asegurar que, durante el proceso de licenciamiento ambiental, el medio ambiente y los procesos de participación social sean seriamente considerados y atendidos conforme a lo indicado en la ley.

4. RESPONSABILIDADES DEL EVALUADOR (pág. 27-28)

Los estudios ambientales (DAA, EIA y PMA) son los instrumentos básicos para la toma de decisiones, y con ellos se busca integrar ambiental, económica y socialmente los criterios para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad propuesta, con opciones alcanzables y razonables.

La toma de decisiones juega un papel muy importante en el proceso de licenciamiento ambiental. Por tal motivo una de las responsabilidades más importantes del evaluador es facilitarlas, a través de la evaluación de los estudios ambientales y de la elaboración de un concepto técnico que refleje los resultados del proceso de evaluación.

INSTRUCTIVO B. Evaluación de estudios ambientales

PASO 9. Bases para la elaboración del concepto técnico

En este punto de la evaluación ya debe contarse con un estudio ambiental adecuado, que cumpla con los objetivos de identificar, interpretar, predecir y prevenir las consecuencias de la ejecución de un proyecto sobre la salud y el bienestar humano, los ecosistemas y los bienes de interés cultural y patrimonial. Considerando lo anterior, el estudio debe mostrar claramente los aspectos que lo hacen viable o no.

De acuerdo con lo anterior, si a criterio del evaluador y a la luz del estudio se aprecia una clara incompatibilidad entre el proyecto y el medio ambiente en todas sus dimensiones (biofísica, socioeconómica y cultural) el evaluador deberá documentar los motivos que justifiquen la no viabilidad ambiental del proyecto.

En términos generales se considera que un proyecto, obra o actividad NO es ambientalmente viable cuando de acuerdo con la evaluación:

a) Existe una incompatibilidad grave entre el proyecto y el medio ambiente (esta incompatibilidad puede evidenciarse por la severidad de los impactos residuales del proyecto).

b) Existe una gran incertidumbre que pueda resultar en una incompatibilidad grave entre el proyecto y el medio ambiente, a criterio del evaluador.

ANEXO B-3. Características de los estudios ambientales que se deben tener en cuenta durante la evaluación

8. *Coherencia:* Se deben exponer todos los criterios utilizados para delimitar las áreas de influencia del proyecto, identificar y valorar los impactos ambientales y definir áreas ambientalmente sensibles y zonas de manejo. Estos criterios deben mantener una lógica tal que garanticen la coherencia del estudio.

11. *Secuencialidad:* Se deben presentar los nexos entre los diferentes componentes del estudio. De esta manera, el análisis de los elementos ambientales debe obedecer a las características del proyecto; la identificación de áreas ambientalmente sensibles debe ser consecuente con las características del entorno; la predicción de impactos debe responder a las particularidades del proyecto y del área analizada; y finalmente, las medidas de manejo sugeridas deben obedecer a los impactos ambientales evaluados.

12. *Significancia:* La identificación y evaluación de los impactos ambientales debe estar acompañada por criterios claros que permitan establecer la probabilidad de que ocurran, y su grado de incidencia sobre el entorno.

Los criterios seleccionados deberán estar sustentados en función de las características del proyecto y las particularidades del medio ambiente.

13. *Aplicabilidad:* Las medidas de manejo ambiental deben demostrar su aplicabilidad frente a los impactos ambientales previstos. Así, desde el punto de vista técnico se deben formular soluciones de ingeniería para los diferentes impactos ambientales y desde la perspectiva socioeconómica las acciones de manejo deben ser el reflejo de los resultados de los procesos de información y participación comunitaria. (pág. 90)

- MAVDT (2010). Metodología general para la presentación de estudios ambientales

2.3. EVALUACIÓN AMBIENTAL

2.3.1 Identificación y evaluación de impactos

Se deben identificar, describir y evaluar los posibles impactos sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, que puedan originar las actividades relacionadas con el proyecto en estudio.

La evaluación de impactos se debe realizar incluyendo la identificación e interpretación de las interacciones de las actividades de la región con el medio ambiente existente y de las interacciones de las actividades del proyecto con el mismo. En el estudio se deben detallar las metodologías empleadas, los criterios de valoración y la escala espacial y temporal de la valoración.

La evaluación debe considerar especialmente los impactos residuales, acumulativos y sinérgicos de carácter positivo o negativo producto del desarrollo de otros proyectos en el área de influencia.

Para desarrollar la evaluación ambiental con y sin proyecto se debe tener en cuenta:

- Análisis de los impactos previos al proyecto, identificando las actividades que más han ocasionado cambios en el entorno ambiental y socioeconómico de la zona de estudio y realizar el análisis de tendencias.
- Análisis del proyecto en sus aspectos técnicos identificando las actividades impactantes en las diferentes etapas del mismo.
- Identificación y calificación de impactos esperados por la realización de las diferentes actividades del proyecto.

La metodología utilizada debe facilitar un análisis integrado, global, sistemático y multidisciplinario, y la evaluación de impactos debe incluir una discusión sobre las relaciones causales.

Los criterios a considerar, para la evaluación cuantitativa y cualitativa pueden ser entre otros, carácter, cobertura, magnitud, duración, resiliencia, reversibilidad, recuperabilidad, periodicidad, tendencia, tipo y posibilidad de ocurrencia.

Para valorar y jerarquizar los impactos, se debe tomar como referencia los límites permisibles de los contaminantes definidos en la legislación ambiental y el riesgo de la construcción y operación el proyecto sobre los diferentes medios.

2.3.2 Evaluación Económica en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental

En la actualidad se reconoce a nivel de Gobiernos y organismos multilaterales, que los megaproyectos de desarrollo generan importantes impactos ambientales que pueden expresarse en términos de costos y beneficios ambientales y sociales. Ante esta situación, la contribución desde el campo de la economía es la provisión de un conjunto de herramientas teóricas y metodológicas para complementar y mejorar la calidad de los procesos de evaluación ambiental y que permita fortalecer desde el sector público y privado la toma de decisiones. El propósito de estas herramientas es identificar y estimar el valor económico de los impactos ambientales de tal manera que estos puedan incluirse dentro del análisis de evaluación económica ambiental del proyecto y contribuir en la determinación de la viabilidad del mismo.

Diversas agencias financiadoras multilaterales y agencias gubernamentales han implementado este análisis dentro de los procesos de Evaluación de sus Políticas Ambientales y en gestión de financiación de proyectos de desarrollo para la generación de información que mejore los procesos de toma de decisión.

La evaluación económica compuesta por el estudio de valoración económica de impactos ambientales y el análisis costo beneficio ambiental, presenta las siguientes ventajas:

- *Permite conocer el costo de las externalidades que pueda generar un megaproyecto en unidades monetarias.*
- *Identifica si el monto que el megaproyecto destina para la prevención, corrección, mitigación y compensación de impactos es el adecuado para controlar de manera eficiente los impactos ambientales generados por el megaproyecto.*
- *Favorece la implementación de medidas que permiten el ajuste de los Planes de Manejo Ambiental a medida que se vaya ejecutando el proyecto con la finalidad de evitar sub valoraciones o sobre estimaciones de las inversiones ambientales en el control de los impactos.*
- *Como herramienta ex ante, es importante para despejar la incertidumbre sobre los verdaderos costos que puede tener el megaproyecto y que pueden afectar directamente el flujo de caja del inversionista.*
- *Como herramienta ex post ayuda a generar lecciones sobre impactos ambientales con mayores grados de incertidumbre y riesgo, que son el cuello de botella para el éxito de muchos procesos regulatorios.*
- *Junto con el análisis costo efectividad le puede aportar información valiosa al inversionista para mejorar el diseño del megaproyecto con miras a la minimización de los costos derivados de las inversiones ambientales destinadas a la prevención, corrección, mitigación y compensación de impactos ambientales.*
- *Al despejar la incertidumbre sobre los verdaderos costos ambientales, mejora el clima de la inversión e incrementa la competitividad del país.*
- *Al despejar la incertidumbre sobre los verdaderos costos ambientales, las entidades reguladoras mejoran su imagen al ser gestores que presentan información de mejor calidad para la toma de decisión de los inversionistas de los megaproyectos.*
- *Al tener información económica relacionada con los impactos ambientales se pueden diseñar mejores esquemas y planes para la corrección, mitigación y compensación de impactos ambientales, lo cual mejora la imagen de la entidad reguladora ante la comunidad afectada (impactados directo e indirectos) por los megaproyectos.*
- *Al final, toda la información que se derive del análisis económico integrado al proceso de evaluación de impacto ambiental servirá de manera directa para contribuir al objetivo de ejecutar la gestión ambiental dentro de un modelo de desarrollo económico sostenible, procurando la conservación e inclusión de la depreciación del capital natural dentro de las actividades económicas que se desarrollan en el país.*

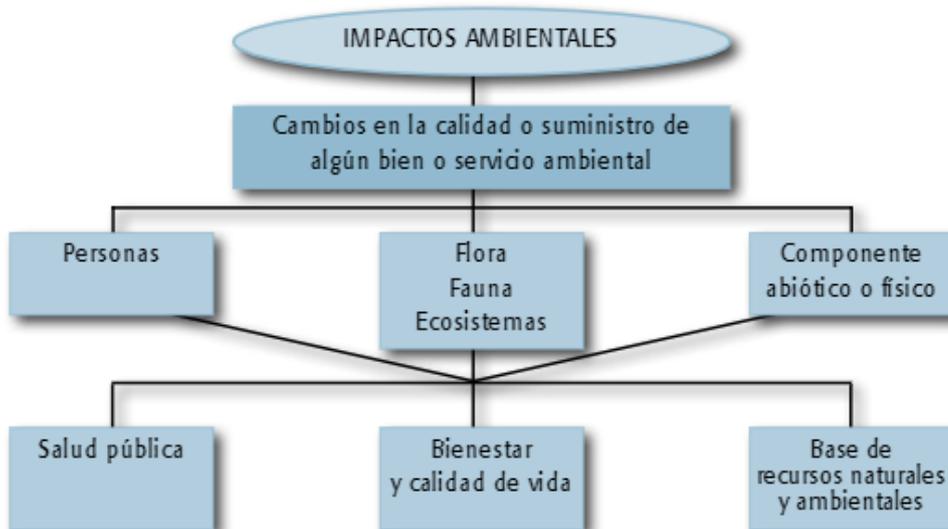
Estrategia para desarrollar el análisis económico

La estrategia más adecuada para abordar el análisis ambiental es aquella donde se parte de la evaluación de los impactos. En el contexto de la valoración económica, una de las características más relevantes que se debe tener en cuenta, aparte de los demás atributos cualitativos usados para la jerarquización del impacto, se refiere al carácter interno o externo. Los impactos internos son aquellos derivados de acciones tomadas para producir o consumir un bien y que pueden ser reflejados en su costo o precio o si afectan sólo en las actividades de producción o consumo; mientras los externos se refieren a aquellos que no se pueden reflejar en precios o que la afectación no puede ser compensada (Asian Development Bank, 1996).

Generalmente los megaproyectos utilizan en cierta medida algunos bienes y servicios ambientales como insumos de producción o como sitios de vertimiento de sus desechos. De ese modo, es inevitable que se genere algún grado de deterioro o degradación ambiental el cual muchas veces puede ser controlado, pero otras veces puede llegar a ser irreversible. Este grado de deterioro ambiental se ve reflejado en cambios en la calidad ambiental, la cual a su vez genera disminuciones en el bienestar de los individuos, por pérdidas de valores tangibles e intangibles. Conseguir la calificación de estos impactos (véase figura 1), posibilita determinar el delta o cambio de los recursos ambientales y naturales antes y durante todo el desarrollo del

proyecto; para esto es necesario generar y tener disponible información técnico-científica que permita predecir y proyectar los impactos.

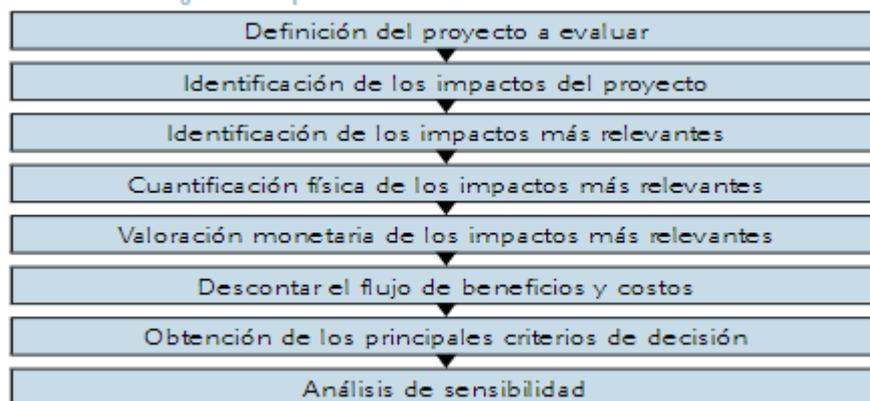
Figura 1. Receptores y valoración del impacto



Fuente: CEDE, UnianDES. (Asian Development Bank, 1996).

En esta instancia, surge el Análisis Costo Beneficio – ACB como una herramienta de evaluación de proyectos, la cual permite estimar el beneficio neto de un proyecto, medido desde el punto de vista de las pérdidas y ganancias generadas sobre el bienestar social. Las fases de este planteamiento se presentan a continuación (véase figura 2).

Figura 2. Etapas del análisis costo beneficio ambiental



Fuente: CEDE, UnianDES.

De acuerdo con esta estrategia, es importante conocer el valor en términos monetarios de los impactos más importantes generados por un megaproyecto. Así, la valoración y evaluación económica permite estimar y analizar estos valores convirtiéndose en una herramienta de planificación y toma de decisiones sobre la viabilidad de un proyecto en términos de ganancias o pérdidas generadas en bienestar social. Una vez se cuenta con información de los Estudios Ambientales, sobre los principales impactos ambientales y sociales, son identificados los valores de uso y no uso afectados para llevar a cabo el método de valoración económica ambiental apropiado (véase figura 3).

[...]

Una vez se han identificado y calificado los impactos ambientales y su afectación sobre los flujos de bienes y servicios, se aplica la(s) metodología(s) correspondiente, con el fin de obtener en términos monetarios el valor de los impactos (positivos/negativos). Finalmente, se hace la agregación de los beneficios y costos ambientales y se obtienen los principales criterios de decisión, tales como son el valor presente neto

económico (VPNE), la tasa interna de retorno económica (TIRE) y la relación costo beneficio económica (RCB). Una vez obtenido el VPNE, el siguiente paso es aplicar el test del VPNE. Aquí se analiza el valor presente del proyecto teniendo en cuenta que el criterio de aceptación, rechazo o indiferencia en la viabilidad de un proyecto, consiste en un VPNE mayor a cero, menor a cero, e igual a cero, respectivamente (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Interpretación indicador VPNE

Valor Presente Neto	Interpretación
$VANE > 0$	Los beneficios del proyecto son mayores que sus costos, por lo tanto, se acepta el proyecto y se dice que éste genera ganancias en bienestar social
$VANE = 0$	El proyecto no produce beneficios ni costos. Por lo tanto, no genera cambios sustanciales en el bienestar social.
$VANE < 0$	Los costos del proyecto son mayores que sus beneficios. Por tanto, se debe rechazar el proyecto ya que provoca pérdidas en bienestar social.

Fuente: CEDE, UnianDES.

En este sentido, los beneficios corresponden al valor de las acciones de prevención, corrección, mitigación y compensación para corregir los impactos negativos generados por el proyecto, el empleo generado, los recursos de regalías, los impuestos, etc.

Los costos corresponden al valor de los impactos negativos generados por el proyecto, los cuales deben ser valorados con las metodologías presentadas en la sección anterior, tales como: efectos sobre la salud, efectos sobre la productividad, impactos sobre el valor de las propiedades, impactos sobre la biodiversidad, impactos sobre valores históricos y culturales, costos del proyecto a precios cuenta, etc. (véase figura 5).

El ACB aplicado a los megaproyectos brindaría a la autoridad ambiental reguladora, bases sólidas para identificar si la implementación del proyecto genera pérdidas o ganancias en el bienestar social del país. De igual modo, es recomendable que el ACB sea un complemento de otras herramientas ya existentes, tales como el Estudio de impacto ambiental y la Evaluación de Impacto Ambiental. Los resultados de las evaluaciones ambientales y económicas lograrían tener resultados más robustos y precisos, que dirigir la gestión ambiental planificada.

Finalmente, es recomendable tener en cuenta las siguientes consideraciones a la hora de implementar el análisis económico dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental.

- Los impactos positivos generan una externalidad positiva que es beneficiosa para la sociedad y, que por consiguiente, debe reconocerse para asegurar su continuidad. Por otro lado, si el impacto es negativo significa que generará un costo que debe ser internalizado dentro de la estructura de costos del megaproyecto.
- Considerar si los impactos ambientales son en la zona de influencia directa o indirecta del proyecto. Esto resulta importante a la hora de entender la dinámica impacto-receptor y así poder diseñar de manera eficiente los planes de minimización de impactos y de compensaciones para afectados.
- Conocer la extensión del impacto ambiental en el tiempo para poder definir si la regulación o control de los impactos ambientales será de corto o de largo plazo. Bajo escenarios de largo plazo, es importante la evaluación permanente de las medidas ambientales, ya que en el transcurso del tiempo pueden variar las condiciones asociadas al proyecto. La disminución del efecto de la incertidumbre en el control eficiente y eficaz de impactos ambientales exige la ejecución de estudios técnicos y económicos para ir calibrando los Planes de Manejo Ambiental en el tiempo. Solo de esta manera es que se podría hacer gestión eficiente y eficaz por parte del regulador ambiental.

Para definir de manera correcta los montos de inversión en prevención, corrección, mitigación y compensación de impactos ambientales es necesario conocer cuales impactos ambientales pueden ser internalizados a través de su control y cuales definitivamente se pueden manifestar en la forma de externalidades ambientales. Esta clasificación es importante para dirigir medidas de prevención en los impactos ambientales más complejos en cuanto a su mitigación y compensación y dejar aquellos impactos de más fácil control a través de la inversión en corrección y mitigación y compensaciones de tipo pecuniario (compensaciones a partir de la comprobación de pérdidas y/o afectaciones que se puedan valorar usando los mecanismos de mercado).

Generar información ambiental en calidad y cantidad ambiental que permita la correcta proyección de los impactos ambientales o como alternativa proyectar la posible afectación (a través de la estimación de funciones dosis respuesta o la proyección de indicadores de estrés o afectación sobre receptores tales como personas, ecosistemas, plantas, animales, y materiales inertes). Esta información es clave para hacer la valoración económica del impacto que será la que alimentará el flujo de caja con regulación o control de impacto ambientales del megaproyecto.

- Decreto 3573 de 2011¹⁰

Artículo 2. Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

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

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

- Resolución 1478 de 2003¹¹

Artículo 1. Adoptar el documento técnico Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales, en el cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

- Procedimiento (EL-PR-3, versión 5)¹²

1. OBJETO

Responder las solicitudes de Licenciamiento Ambiental a través de la evaluación técnica y jurídica de conformidad con lo establecido en el marco legal aplicable.

6. DEFINICIONES

Concepto Técnico: Es el documento que establece términos de referencia o presenta los resultados de la evaluación del estudio ambiental elaborado por el evaluador y que permite conceptualizar sobre la viabilidad técnica y ambiental de la ejecución de un proyecto, obra o actividad.

Criterios de Evaluación: Son los elementos que permiten orientar la evaluación y determinar la calidad técnica del estudio.

Estudio de impacto ambiental (EIA): El estudio de impacto ambiental es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que la ley y el reglamento lo requiera.

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

El Manual de Evaluación de Estudios Ambientales: Es una herramienta que permite abordar, la etapa técnica del proceso de evaluación de los impactos ambientales de un proyecto solicitado por el sector regulado, agilizando el proceso de evaluación al entregar un completo instructivo con pasos detallados y mecanismos

¹⁰ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por la cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

¹² Evaluación a las solicitudes de licenciamiento ambiental.

expeditos que permiten reducir los tiempos y trámites del proceso de evaluación para el licenciamiento ambiental.

Plan de Manejo Ambiental (PMA): Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensarlos impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad. Podrá hacer parte del estudio de impacto ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición.

- Sentencia C-746 de 2013¹³

Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; [...] (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss) [...]

- Resolución 54 de 2018¹⁴

ARTÍCULO PRIMERO. Otorgar a la sociedad SATOR S.A.S., identificada con NIT 890.110.985, Licencia Ambiental para el proyecto “Central Térmica- Termobijao”, localizado en jurisdicción del municipio de Puerto Libertador, en el departamento de Córdoba [...]

- Resolución 911 de 2018¹⁵

ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar a la sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., identificada con el NIT 901186515-8, Licencia Ambiental para el proyecto “CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE LA CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA”, localizado en jurisdicción del municipio de El Paso, en el departamento del Cesar [...]

- Ley 610 de 2000

Artículo 3. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

- Ley 734 de 2002¹⁶

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los

¹³ Corte Constitucional (2013). Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Referencia: AC T-3.962.808; T-3.965.218; T-3.969.437; y T-3.973.690. 23 de octubre de 2013.

¹⁴ Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman unas determinaciones.

¹⁵ Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman unas determinaciones.

¹⁶ Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

[...]

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

Hechos/Condición

La ANLA emitió las resoluciones 0054 del 12 de enero de 2018 y 00911 del 18 de junio de 2018, mediante las cuales se otorgaron licencias ambientales a los proyectos Central Térmica Termobijao (LAV0045-00-2016) y Central Termoeléctrica La Luna (LAV0078-00-2017), respectivamente.

Como resultado de la evaluación realizada por la CGR, se identificaron algunas situaciones frente al proceso de toma de decisiones sobre el otorgamiento o no de las licencias, relacionadas con: 1) identificación y valoración de impactos ambientales, 2) determinación de valores para el análisis costo beneficio (ACB), 3) inclusión/exclusión del impuesto de renta, 4) establecimiento de planes de manejo ambiental, de compensación por pérdida de biodiversidad, de gestión del riesgo y de cierre y abandono.

1. Identificación y valoración de impactos ambientales:

Al realizar la revisión documental a los conceptos técnicos 00001 del 4 de enero de 2018 (Termobijao) y 3106 del 15 de junio de 2018 (La Luna), se observa que los equipos evaluadores evidenciaron, en ambos casos, que los estudios de impacto ambiental presentados tenían falencias en la información sobre la identificación y evaluación de los posibles impactos de los proyectos, su cuantificación y valoración.

Consecuentemente, se observa que en las resoluciones citadas la autoridad ambiental establece una serie de obligaciones referidas a identificar tales impactos, es decir, se establecen requerimientos que tienen como fin obtener información que debió ser presentada antes del otorgamiento de la licencia, información que debió ser evaluada y valorada de manera integral junto con todos los otros aspectos que deben hacer parte de los EIA. Son las siguientes:

Resolución 0054 del 12 de enero de 2018, (LAV0045-00-2016 - Termobijao)
<p><i>ARTÍCULO SEGUNDO: La licencia Ambiental que se otorga mediante el presente acto administrativo, autoriza a la sociedad SATOR S.A.S., de acuerdo con las características y obligaciones que se enlistan a continuación, la siguiente infraestructura, obras y/o actividades:</i></p> <p>[...]</p> <p><i>Obligaciones:</i></p> <p><i>2. Sobre los campamentos:</i></p> <p><i>La sociedad SATOR S.A.S., deberá presentar en un término de un (1) mes, siguiente a la fecha de ejecutoria de este acto administrativo, la siguiente información que será objeto de pronunciamiento por parte de la ANLA:</i></p> <p><i>i. El análisis que respalde la propuesta de no construcción del campamento, con las respectivas medidas de manejo, considerando los impactos significativos que podría conllevar la NO instalación de campamento, sobre las poblaciones vecinas y el casco urbano de Puerto Libertador, lo cual.</i></p>

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: La sociedad SATOR S.A.S., en el primer informe de cumplimiento ambiental - ICA, deberá presentar la siguiente información respecto a la evaluación económica ambiental de los impactos del proyecto,

1. Obligación: con relación a la selección de impactos relevantes:

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: contemplar en el ejercicio económico aquellos impactos que fueron descartados del mismo, es decir: "Alteración de la geoforma", "Alteración de la dinámica del agua subterránea", "Aumento en los niveles de presión sonora" y "Modificación en la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas" ya que cumplen con los criterios definidos para ser considerados relevantes.

Adicionalmente, verificar si los impactos generados por la actividad de transporte tanto al inicio como en el cierre del proyecto, en temas como la seguridad vial, afectación a infraestructura y morbilidad, estos cumplen los criterios establecidos para su inclusión en el análisis económico y de ser necesario adelantar la valoración correspondiente.

Condición de Lugar: ANLA.

2. Obligación: con relación a la cuantificación biofísica de impactos relevantes

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: garantizar la congruencia en los datos relacionados con la cuantificación biofísica de los impactos denominados: "Alteración de las poblaciones de flora", "Alteración de servicios ecosistémicos de flora", "Impactos moderados en la modificación de hábitats terrestres" y "Modificación en la composición y estructura de fauna terrestre acuática", "Modificación en la composición y estructura de fauna terrestre", "Afectación de las condiciones de morbilidad de la población" y "Alteración de la dinámica del agua superficial" de acuerdo con las consideraciones efectuadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Condición de Lugar: ANLA.

3. Obligación: con relación a la valoración de los impactos "Alteración de las propiedades fisicoquímicas y microbiológicas del suelo/ Pérdida del suelo y erosión"

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: complementar el ejercicio económico considerando aspectos como la permeabilidad, porosidad, consistencia, pH, contenido de materia orgánica, fósforo, potasio, sodio, calcio y magnesio, e incluir el resultado de la valoración de los impactos "Alteración de las propiedades fisicoquímicas y microbiológicas del suelo" y "Pérdida del suelo y erosión" en el flujo económico, mediante una clara identificación de los mismos, los rubros correspondientes y su distribución en el horizonte de vida del proyecto.

Condición de Lugar: ANLA

4. Obligación: con relación a la valoración del impacto "Modificación en la composición y estructura de las comunidades de fauna terrestre y acuática"

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: aclarar y presentar la valoración de los impactos suscitados en el componente biótico para el medio acuático.

Condición de Lugar: ANLA

5. Obligación: con relación a la valoración del impacto "Alteración del paisaje"

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: reestimar el modelo econométrico planteado, considerando la inclusión de variables que efectivamente resulten representativas para determinar la Disponibilidad a Pagar –DAP y en consecuencia calcular nuevamente el costo de dicha afectación.

Condición de Lugar: ANLA

6. Obligación: con relación a la valoración del impacto "Modificación en la composición y estructura de la fauna terrestre"

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: presentar la valoración económica del impacto denominado “Modificación en la composición y estructura de la fauna terrestre” de acuerdo con lo mencionado en la parte motiva del presente acto administrativo.

Condición de Lugar: ANLA

7. Obligación: con relación a la valoración del impacto “Alteración a las condiciones de morbilidad de la población”

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: evidenciar la incorporación del resultado de la valoración del impacto “Alteración en las condiciones de morbilidad de la población” en el flujo económico según lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

Condición de Lugar: ANLA.

8. Obligación: con relación a la valoración del impacto “Alteración de la dinámica del agua superficial”

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: adelantar un ejercicio de valoración acorde con las características y magnitud del impacto “Alteración de la dinámica del agua superficial” a partir de las actividades que originan el mismo como la ocupación de cauce y la captación de agua, las cuales pueden repercutir en los usos que tiene el recurso hídrico para la comunidad como riego de cultivos de pancoger, abrevaderos asociados a labores pecuarias, pesca y recreación.

Condición de Lugar: ANLA.

9. Obligación: con relación a la valoración de los beneficios: “Generación de empleo”, “Inversión del 1% sobre la cuenca hidrográfica”, “Transferencias del sector eléctrico” e “Impuesto de renta”,

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: evidenciar la incorporación del resultado de la valoración de los beneficios “Generación de empleo”, “Inversión del 1% sobre la cuenca hidrográfica”, “Transferencias del sector eléctrico” e “Impuesto de renta” en el flujo económico según lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

Condición de Lugar: ANLA.

10. Obligación: con relación a la valoración de los beneficios: “Plan de restitución del uso del suelo y reconformación paisajística”, “Pagos por servidumbre”, “Implementación del PMA y PMS”.

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: excluir del flujo económico las partidas correspondientes a los beneficios “Plan de restitución del uso del suelo y reconformación paisajística”, “Pagos por servidumbre” e “Implementación del PMA y PMS” ya que estos no representan externalidades positivas generadas por el proyecto sino que surgen como contraprestación por los impactos negativos.

Condición de Lugar: ANLA.

11. Obligación: con relación a la evaluación de indicadores económicos

Condición de Tiempo: en el primer ICA

Condición de Modo: construir el flujo económico del proyecto a partir de la incorporación de los cambios solicitados por la Autoridad en los apartados de selección de impactos relevantes, cuantificación biofísica y valoración de costos y beneficios, calcular nuevamente los indicadores económicos y adelantar el análisis de sensibilidad correspondiente.

Condición de Lugar: ANLA.

Artículo DÉCIMO CUARTO: La sociedad SATOR S.A.S., antes de iniciar las actividades de construcción, para el proyecto Central Térmica- Termobijao autorizado por la Licencia Ambiental otorgada por esta Autoridad Nacional, se encuentra sujeta al cumplimiento de las siguientes obligaciones adicionales, así:

1. Presentar a esta Autoridad Nacional, un documento con la identificación y evaluación de los impactos sinérgicos acumulativos y residuales, que incluya las respectivas propuestas de manejo ambiental relacionados con:

- a. *Cambios en las geoformas y alteración de la calidad paisajística por la actividad de extracción de carbón realizada por la empresa SATOR S.A.S.*
 - b. *Cambios en las propiedades fisicoquímicas y microbiológicas del suelo por las actividades que realizan las centrales de generación térmica Gecelca y la Planta de Autogeneración de Energía Cerromatoso.*
 - c. *Cambios en la disponibilidad del recurso hídrico superficial y subterráneo por todos los proyectos existentes en el área de influencia de la Central Térmica Termobijao.*
 - d. *Cambios en la calidad físico química del agua superficial y subterránea por todos los proyectos existentes en el área de influencia de la Central Térmica Termobijao.*
 - e. *Cambios en el estado de conservación de las vías de acceso del municipio de Puerto Libertador.*
2. *Informar con respecto al uso de un polígono de 1,69 ha de la zona actual de talleres de la Mina Guacamaya, que en el EIA se indica que es de propiedad de la sociedad SATOR S.A.S., esta misma, debe indicar si esta área corresponde al área de influencia directa de la Mina de Carbón de SATOR S.A.S, o únicamente del proyecto central de generación Térmica Termobijao.*
 3. *Realizar el inventario de puntos de agua que incluyen pozos, aljibes y manantiales, identificando la unidad geológica captada, su caracterización físico-química y los caudales de explotación.*
 4. *Establecer las unidades hidrogeológicas que intervendrá el proyecto. Igualmente, se deben identificar aquellas unidades que tengan conexión hidráulica con fuentes de agua superficiales.*
 5. *Evaluar la vulnerabilidad a la contaminación de las aguas subterráneas por las actividades del proyecto (combustibles, materiales residuales, derrames sustancias tóxicas, entre otros).*
 6. *Presentar el mapa hidrogeológico a escala 1:25000 o mayor, localizando puntos de agua, tipo de acuífero, dirección de flujo del agua subterránea y zonas de recarga y descarga.*
 7. *Presentar el inventario y caracterización de los cuerpos lénticos existentes en el área de estudio para el proyecto y actualizar la zonificación de manejo ambiental en función de la misma.*
8. *Para el Medio Socioeconómico:*
- a. *Incluir la Cabecera Municipal de Puerto Libertador como área de influencia directa del Proyecto, para todos los fines y medidas de manejo ambiental y de gestión social.*
 - b. *Profundizar la información sobre Procesos Productivos y Tecnológicos del Área de Influencia Directa del Proyecto, en relación con: actividad pecuaria, producción agrícola y labores de rebusque (actividades mixtas y subempleo), para el corregimiento de Villa Nueva; con el fin de orientar las medidas de manejo asociadas con: educación ambiental, apoyo a la capacidad de gestión institucional y compensación social.*
 - c. *Profundizar la caracterización del medio socioeconómico del municipio de Puerto Libertador, haciendo especial énfasis en la capacidad en la prestación de bienes y servicios requerida para soportar la demanda temporal de personas foráneas, haciendo especial énfasis en alojamiento (hoteles o alquiler de instalaciones), suministro de alimentación (restaurantes, supermercados y tiendas) y presión sobre los servicios públicos y sociales básicos.*
 - d. *Diferenciar en la identificación de impactos sin proyecto, las actividades que podrían llamarse de minería artesanal, de aquellas asociadas a minería a pequeña escala, esta última especialmente relacionada con la utilización de maquinaria, químicos especializados y contratación de personal [...]*

Resolución 00911 del 18 de junio de 2018 (LAV0078-00-2017 - La Luna)

Artículo DÉCIMO QUINTO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P, deberá presentar antes de iniciar las actividades de construcción autorizadas por la Licencia Ambiental otorgada por esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el cumplimiento de las siguientes obligaciones respecto a la evaluación económica ambiental en el primer Informe de Cumplimiento Ambiental así:

- 1. Modificar la cuantificación biofísica, de los impactos “Alteración de la dinámica del agua subterránea”, “Alteración de la disponibilidad del agua superficial”, “Alteración de la calidad del aire”, “(Alteración de las poblaciones de flora, Disminución de coberturas vegetales de bosques y áreas seminaturales, Fragmentación de la cobertura boscosa, Alteración de servicios ecosistémicos de flora)”, “Cambio en la dinámica poblacional”, “Afectación de las condiciones de morbilidad de la población (emisiones de chimenea)”, “Alteración en la infraestructura de transporte y estructuras civiles”, “Generación temporal de empleo (etapa de abandono)”, “Generación de expectativas” y “Potenciación de conflictos y acciones colectivas”, de acuerdo con las consideraciones en el presente acto administrativo.*
- 2. Definir para los impactos Alteración de las propiedades Físicoquímicas y microbiológicas del suelo, Pérdida de suelo y erosión, Alteración de la calidad del aire, Afectación de las condiciones de morbilidad de la población, Fragmentación de la cobertura boscosa, Modificación en la composición y estructura de las comunidades de fauna terrestre, Alteración en la infraestructura de transporte y estructuras civiles, Generación de expectativas, Potenciación de conflictos y acciones colectivas, el porcentaje residual y en consecuencia valorar dicho efecto a través de la aplicación de alguna metodología acorde con su magnitud.*
- 3. Ajustar la cuantificación biofísica y las cifras incluidas en los ejercicios de valoración económica (para aquellos impactos que lo requieran), garantizando correspondencia entre estos.*
- 4. Complementar la valoración del impacto “Alteración de la disponibilidad del agua superficial”, contemplando las afectaciones sobre la pesca, bombeo, riego, transporte, lavadero, abastecimiento de aguas subterráneas y recreación.*
- 5. Aclarar la valoración del impacto “aumento en los niveles de presión sonora”, en sentido de detallar los cálculos por los cuales se estimó el valor de \$78.337 dB/hogar/año obtenido a partir de una transferencia de beneficios (tendencia central). Se deben anexar hojas de cálculo tabuladas y desprotegidas para su sustentación.*
- 6. Desarrollar la metodología de Valoración contingente, contemplando los supuestos y esquema metodológico (estimación de la Disponibilidad a Pagar - DAP) adecuados para adelantar la valoración del impacto “Alteración en el paisaje”.*
- 7. Modificar el beneficio “Efectos fiscales y compensatorios”, en el sentido de excluir la partida derivada del impuesto de Renta, dado que este no representa un beneficio directo a las condiciones del área de influencia del proyecto.*
- 8. Modificar la Evaluación Económica Ambiental del proyecto de acuerdo con los solicitando anteriormente y las solicitudes realizadas por esta Autoridad con relación a los apartados que integran el Análisis Costo Beneficio.*

Lo anterior permite identificar que, en ambos casos, los requerimientos realizados se refieren a variables fundamentales para la evaluación económica ambiental, la determinación de los flujos económicos de los proyectos, la valoración de los costos y beneficios, el cálculo de indicadores económicos y los análisis de sensibilidad respectivos, es decir que se otorgó la licencia ambiental sin contar con información crítica para la toma de la decisión sobre su otorgamiento o no, conllevando un escenario de incertidumbre acerca de la viabilidad ambiental de los proyectos.

2. Determinación de valores para el análisis costo beneficio (ACB):

De conformidad con los Artículos 267 de la Constitución Política¹⁷ y 3 de la Ley 610 de 2000, principio de valoración de costos ambientales hace parte de los principios de la gestión fiscal. A través de este se busca identificar, evaluar e incorporar en la toma de decisiones los costos y beneficios ambientales relacionados con las actividades humanas que repercuten positiva o negativamente sobre la naturaleza.

Visto desde el licenciamiento ambiental, dicho principio se ha desarrollado e implementado a través de las herramientas para el análisis económico ambiental, introducidas en la normatividad colombiana a partir del Decreto 2820 de 2010, que hizo obligatoria la incorporación de la valoración económica de costos y beneficios ambientales como insumo para la toma de decisiones. Dicha obligatoriedad fue recogida por el Decreto 2041 de 2014 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) y desarrollada mediante la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales (MADS, 2010).

Como parte de las obligaciones impuestas en las resoluciones mediante las cuales se otorgó el licenciamiento ambiental a los proyectos de generación de energía Termobijao y la Luna, se encuentran:

Resolución 0054 del 12 de enero de 2018 (LAV0045-00-2016 - Termobijao)	Resolución 00911 del 18 de junio de 2018 (LAV0078-00-2017 - La Luna)
<p><i>Artículo DÉCIMO TERCERO: La sociedad SATOR S.A.S., en el primer informe de cumplimiento ambiental - ICA, deberá presentar (sic) la siguiente información respecto a la evaluación económica ambiental de los impactos del proyecto [...]</i></p> <p><i>10. Obligación: con relación a la valoración de los beneficios: "Plan de restitución del uso del suelo y reconfiguración paisajística", "Pagos por servidumbre", "Implementación del PMA y PMS".</i></p> <p><i>Condición de Tiempo: en el primer ICA</i></p> <p><i>Condición de Modo: <u>excluir del flujo económico las partidas correspondientes a los beneficios "Plan de restitución del uso del suelo y reconfiguración paisajística", "Pagos por servidumbre" e "Implementación del PMA y PMS" ya que estos no representan externalidades positivas generadas por el proyecto sino que surgen como contraprestación por los impactos negativos.</u></i></p> <p><i>Condición de Lugar: ANLA.</i></p>	<p><i>Artículo DÉCIMO QUINTO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P, deberá presentar antes de iniciar las actividades de construcción autorizadas por la Licencia Ambiental otorgada por esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el cumplimiento de las siguientes obligaciones respecto a la evaluación económica ambiental en el primer Informe de Cumplimiento Ambiental así:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>7. <u>Modificar el beneficio "Efectos fiscales y compensatorios", en el sentido de excluir la partida derivada del impuesto de Renta, dado que este no representa un beneficio directo a las condiciones del área de influencia del proyecto.</u></i></p>

Al realizar las modificaciones planteadas se encuentra que:

- Central Térmica Termobijao (LAV0045-00-2016):

Al momento de aprobación de licencia se calculó un ACB positivo por valor de \$11.181 millones. Sin embargo, al realizar las modificaciones ordenadas en la Resolución 0054 de 2018 los costos del proyecto son superiores a sus beneficios, con un VPN final de \$ (-) 48.895,9 millones. Ver cuadro siguiente:

¹⁷ Reformado por el Acto Legislativo 04 de 2019.

Costo	VPNE	Beneficio	VPNE
Alteración de la calidad del aire	153.513.193.684	Generación de empleo Construcción	41.499.736.359
Captación y conducción de agua desde las fuentes naturales	79.170.203.094	Generación de empleo. Operación	51.675.349.230
Tratamiento de agua industrial	7.874.958.078	Generación de empleo. Abandono	170.699.587
Afectación sobre la salud de las personas	7.622.270.187	Impuesto de renta	70.993.286.756
Alteración de la flora y fauna	5.856.617.459	<u>Restitución del suelo y reconfiguración paisajística</u>	<u>50.149.300.413</u>
Alteración del paisaje. Social-sicológico	2.374.466.790	Transferencias del sector eléctrico	44.030.434.792
Cambios en el uso del suelo y las actividades productivas	1.812.710.730	<u>Implementación del PMA y PMS</u>	<u>9.442.098.449</u>
Pérdida de suelo y alteración de las propiedades	1.149.460.047	Inversiones del 1% sobre la cuenca hidrográfica	2.295.633.665
Impacto por el depósito de cenizas luego del abandono	187.183.097	<u>Pagos por servidumbre</u>	<u>485.938.926</u>
VPNE Total costos (presentado)	259.561.063.166	VPNE Total beneficios (presentado)	270.742.478.177
VPNE Total beneficios - VPNE Total costos			11.181.415.011
<u>Escenario con ajustes ordenados en la Resolución 0054 de 2018</u>			
VPNE Total costos (ajustado)	259.561.063.166	VPNE Total beneficios (ajustado)	210.665.140.389
VPNE Total beneficios - VPNE Total costos			-48.895.922.777

- Central Termoeléctrica La Luna (LAV0078-00-2017):

Al momento de aprobación de licencia se calculó un ACB positivo por valor de \$43.026,9 millones. Sin embargo, al realizar la modificación ordenada en la Resolución 00911 de 2018, los costos del proyecto son superiores a sus beneficios, con un VPN final de \$ (-) 107.290,4 millones. Ver cuadro siguiente:

Costo	VPNE	Beneficio	VPNE
Alteración de la calidad del aire	240.064.310.465	Generación temporal de empleo	34.067.793.536
Afectación de las condiciones de morbilidad de la población	16.764.678.565	Transferencias del sector eléctrico	112.650.522.881
Alteración de la disponibilidad del agua superficial	8.278.263.188	<u>Impuesto de renta</u>	<u>150.317.398.767</u>
Cambio en el uso del suelo	8.110.169.628	Inversión del 1% sobre la cuenca hidrográfica	28.861.117.282
Cambio en la dinámica poblacional	3.900.390.876		
Disminución de coberturas vegetales de bosque y áreas seminaturales	3.581.854.792		
Alteración del paisaje	1.784.116.838		
Aumento en los niveles de presión sonora	309.751.705		
Pérdida de suelo y erosión	74.712.762		
Alteración de la dinámica del agua subterránea	1.624.961		
VPNE Total costos (presentado)	282.869.873.780	VPNE Total beneficios (presentado)	325.896.832.466
VPNE Total beneficios (presentado) - VPNE Total costos (presentado)			43.026.958.686
<u>Escenario con ajustes ordenados en la Resolución 00911 de 2018</u>			
VPNE Total costos (ajustado)	282.869.873.780	VPNE Total beneficios (ajustado)	175.579.433.699
VPNE Total beneficios - VPNE Total costos			-107.290.440.081

Fuente: elaboración propia adaptada del concepto técnico 3106 de 2018 y la resolución 00911 de 2018.

Adicional a lo anterior, si se realizan los ajustes de cuantificación biofísica, incorporación de impactos, definición del porcentaje residual de impactos y ajuste de la valoración solicitados en el artículo décimo tercero de la Resolución 0054 de 2018 y el artículo décimo quinto de la resolución 00911 de 2018, los costos que conlleva la construcción y operación de las termoeléctricas se incrementarían.

En conclusión, en ambos casos se otorgó la licencia ambiental considerando modificaciones al cálculo de valores en el VPNE de costos y beneficios que en el resultado final generan que los costos sean mayores que los beneficios de los proyectos, colocándolos en un escenario de inviabilidad ambiental.

3. Criterios para la inclusión/exclusión del impuesto de renta en el ACB:

Se observa que, aunque el marco normativo, procedimental y metodológico aplicable a ambos procesos de licenciamiento es el mismo, la ANLA aplicó un criterio diferente respecto a la inclusión o no del rubro "impuesto de renta" como parte de la valoración de los beneficios de los proyectos.

Así, mientras que en el caso de la Central Térmica Termo bijao (LAV0045-00-2016) se estableció que este rubro si se incorpora como parte de los beneficios del proyecto, para la Central Termoeléctrica La Luna (LAV0078-00-2017) se determinó que esta partida debe ser excluida, como se evidencia en el cuadro del ítem 2 de esta observación.

Esta situación permite evidenciar ausencia de criterios unificados en los equipos evaluadores respecto a la incorporación o no del impuesto de renta como parte de los beneficios de los

proyectos que se presentan ante la autoridad ambiental para la evaluación del licenciamiento ambiental.

4. Establecimiento de planes de manejo ambiental, de compensación por pérdida de biodiversidad, de gestión del riesgo y de cierre y abandono:

Finalmente, se observa que en ambos casos se otorgó licenciamiento ambiental sin el lleno de todos los elementos que hacen parte de la naturaleza misma de la licencia ambiental, debido a que en las resoluciones de otorgamiento de las licencias ambientales se requiere a los licenciarios realizar ajustes a las fichas de manejo, al plan de gestión de riesgo, al plan de cierre y abandono y la presentación de los planes de compensación por pérdida de biodiversidad entre otros, es decir, se hacen requerimientos sobre elementos que hacen parte de los aspectos mínimos que debe contemplar el Estudio de impacto ambiental de acuerdo con el artículo 2.2.2.3.5.1 del Decreto 1076 de 2015, tal como se observa en la tabla siguiente¹⁸:

Resolución 0054 del 12 de enero de 2018 (LAV0045-00-2016 - Termobijao)	Resolución 00911 del 18 de junio de 2018 (LAV0078-00-2017 - La Luna)
Fichas del Plan de Manejo Ambiental	
<p><i>Artículo SEXTO: La sociedad SATOR S.A.S., deberá ajustar las siguientes fichas del Plan de Manejo Ambiental – PMA, para el desarrollo del citado proyecto de lo cual deberá presentar evidencia de su realización en el primer informe de cumplimiento – ICA [...]], de las siguientes fichas:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Programas de Manejo de Suelo - Ficha: PMA_FIS_01 Manejo y Disposición de Materiales Sobrantes de Excavación.</i> 2. <i>Programas de Manejo de Suelo - Ficha: PMA_FIS_02 Manejo de Taludes.</i> 3. <i>Programas de Manejo de Suelo - Ficha PMA_FIS_03 Manejo Paisajístico.</i> 4. <i>Programas de Manejo de Suelo - Ficha PMA_FIS_05 Manejo de Materiales de Construcción.</i> 5. <i>Programas de Manejo de Suelo - Ficha PMA_FIS_06 Manejo de Escorrentía.</i> 6. <i>Programas de Manejo del Recurso Hídrico - Ficha PMA_FIS_10 Manejo de Residuos Líquidos.</i> 7. <i>Programa Manejo de Recurso Aire – Ficha PMA_FIS_13 Programa de Manejo de Fuentes de Emisiones y Ruido</i> 8. <i>Programa de Manejo de Remoción de Cobertura Vegetal y descapote - Ficha PMA_BIO_01 Manejo de Remoción de Cobertura Vegetal y descapote.</i> 9. <i>Programa de Manejo de Flora - Ficha PMA_BIO_02 Manejo de Flora.</i> 10. <i>Programa de Manejo del Aprovechamiento Forestal- Ficha PMA_BIO_03 Manejo del Aprovechamiento Forestal.</i> 11. <i>Programa de Manejo de Fauna Terrestre – Ficha PMA_BIO_04 Manejo de Fauna.</i> 12. <i>Programa de Conservación del tigrillo LEOPARDUS PARDALIS – Ficha PMA_BIO_04_1 Programa de conservación del tigrillo LEOPARDUS PARDALIS.</i> 	<p><i>ARTÍCULO SÉPTIMO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., deberá ajustar las siguientes fichas del Plan de Manejo Ambiental – PMA, previo al inicio de las obras del proyecto, “Construcción y operación de la central termoeléctrica la luna”, de lo cual deberá presentar evidencia de su realización en el primer Informe de Cumplimiento – ICA [...]], de las siguientes fichas:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>FICHA: PMA_ABI_01 Manejo y disposición de materiales sobrantes.</i> 2. <i>FICHA: PMA_ABI_02 Manejo de taludes.</i> 3. <i>FICHA: PMA_ABI_03 - Manejo paisajístico.</i> 4. <i>FICHA: PMA_ABI_04 - Manejo de áreas de préstamo lateral.</i> 5. <i>FICHA: PMA_ABI_05 - Manejo de materiales de construcción.</i> 6. <i>FICHA: PMA_ABI_06 Manejo de residuos líquidos del programa de manejo del suelo.</i> 7. <i>FICHA: PMA_ABI_07 - Manejo de escorrentía.</i> 8. <i>FICHA: PMA_ABI_09 - Manejo de residuos líquidos.</i> 9. <i>FICHA: PMA_ABI_10 - Manejo de cruces de cuerpos de agua.</i> 10. <i>FICHA: PMA_ABI_11 - Manejo de la captación conducción y almacenamiento de agua.</i> 11. <i>FICHA: PMA_ABI_12 - Programa de manejo de fuentes de emisiones y ruido</i> 12. <i>FICHA: PMA-ABI-13. Programa de manejo del recurso hídrico hidrogeológico.</i> 13. <i>FICHA: PMA-BIÓ-01 Manejo de la remoción de cobertura vegetal y descapote.</i> 14. <i>FICHA: PMA-BIÓ-02 Manejo de flora - Programa de protección y conservación de especies de alto valor de conservación.</i> 15. <i>FICHA: PMA-BIÓ-03 Manejo de fauna.</i>

¹⁸ Nota: la información detallada de cada requerimiento y/u obligación se encuentra en las resoluciones 0054 y 00911 de 2018.

Resolución 0054 del 12 de enero de 2018 (LAV0045-00-2016 - Termobijao)	Resolución 00911 del 18 de junio de 2018 (LAV0078-00-2017 - La Luna)
<p>13. Programa de Manejo del Recurso Hidrobiológico Ficha PMA_BIO_05 Manejo del Recurso Hidrobiológico</p> <p>14. Programa de Compensación por Afectación Paisajística – Ficha PMA_FIS_08 Compensación por Afectación Paisajística.</p> <p>15. Programa de Compensación por Pérdida de Biodiversidad – Ficha PMA_BIO_10 Compensación por Pérdida de Biodiversidad.</p> <p>ARTÍCULO SÉPTIMO: Imponer a la sociedad SATOR S.A.S., las siguientes obligaciones con la inclusión de las correspondientes fichas en el Plan de manejo Ambiental del proyecto, y presentación con los soportes respectivos, en el primer informe de Cumplimiento Ambiental – ICA [...], de los programas que se señalan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> Programa de Manejo y Conservación de Especies Vegetales, con algún grado de amenaza, con énfasis en los individuos de las especies CEDRELA ODORATA, CLATHROTROPIS BRUNNEA Y DIPTERYX oleífera. Programa Información y Participación Comunitaria – PIPC - Ficha PMA_SOC_01. Información y participación comunitaria – PIPC. Programa Negociación de Predios y Servidumbres - Ficha PMA_SOC_3. Negociación de Predios y Servidumbres. Programa de Educación Ambiental a la Comunidad Ficha PMA_SOC_5 Programa de Educación Ambiental a la Comunidad. Programa de Educación Ambiental a los Trabajadores Vinculados al Proyecto – Ficha PMA_SOC_6. Programa de Educación Ambiental a los Trabajadores Vinculados al Proyecto. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional y Comunitaria – Ficha PMA_SOC_7. Programa de Fortalecimiento a la Gestión Institucional y Comunitaria. Programa de Compensación Social, el cual se debe relacionar con los impactos previstos, la realidad social del territorio y las condiciones de vida de los pobladores asentados en el mismo. Programas de Mantenimiento Vial y Seguridad Vial, se requiere formular medidas de manejo en materia de Seguridad Vial. <p>ARTÍCULO SEGUNDO: La licencia Ambiental que se otorga mediante el presente acto administrativo, autoriza a la sociedad SATOR S.A.S., de acuerdo con las características y obligaciones que se enlistan a continuación, la siguiente infraestructura, obras y/o actividades: [...] Obligaciones:</p> <p>2. Sobre los campamentos:</p> <p>La sociedad SATOR S.A.S., deberá presentar en un término de un (1) mes, siguiente a la fecha de ejecutoria</p>	<p>16. FICHA: PMA-BIÓ-04 Manejo del aprovechamiento forestal.</p> <p>17. FICHA: PMA-BIÓ-05 Programa de manejo del recurso hidrobiológico.</p> <p>18. FICHA: PMA-BIÓ-06 Programa de conservación de especies vegetales y faunísticas en peligro crítico o en veda.</p> <p>24. FICHA: PMA-SOC-01 - Programa Información y Participación Comunitaria PIPC.</p> <p>26. FICHA: PMA-SOC-04 – Programa de Atención a daños a infraestructura y molestias ocasionadas a la comunidad.</p> <p>27. FICHA: PMA-SOC-05 – Programa de Educación ambiental al personal vinculado al proyecto.</p> <p>28. FICHA: PMA-SOC-06 – Programa de Educación ambiental a la comunidad.</p> <p>29. FICHA: PMA-SOC-07 – Programa de Fortalecimiento a la gestión institucional y comunitaria</p> <p>[...]</p> <p>ARTÍCULO OCTAVO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., para el proyecto objeto de licenciamiento deberá dar cumplimiento a las ya establecidas en este acto administrativo, presentándolas en el primer informe de cumplimiento ambiental”.</p> <p>Donde establecen formular fichas con medidas de manejo ambiental para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Manejo de maquinaria y equipos. Manejo de cenizas. <p>Artículo DÉCIMO SEXTO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P, en un término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, deberá presentar a esta Autoridad Nacional, la modificación a la ficha PMA-ABI-13. en el sentido de proponer medidas para mitigar, corregir o compensar los impactos que podrían generarse por las actividades constructivas del proyecto sobre el componente hidrogeológico para su respectiva evaluación.</p>

Resolución 0054 del 12 de enero de 2018 (LAV0045-00-2016 - Termobijao)	Resolución 00911 del 18 de junio de 2018 (LAV0078-00-2017 - La Luna)
<p>de este acto administrativo, la siguiente información que será objeto de pronunciamiento por parte de la ANLA: i) El análisis que respalde la propuesta de no construcción del campamento, con las respectivas medidas de manejo, considerando los impactos significativos que podría conllevar la NO instalación de campamento, sobre las poblaciones vecinas y el casco urbano de Puerto Libertador, lo cual.</p>	
Fichas de seguimiento y monitoreo	
<p>ARTÍCULO NOVENO: La sociedad SATOR S.A.S., ajustará los siguientes programas del Plan de Seguimiento y Monitoreo, para el desarrollo de proyecto objeto de la licencia ambiental, de lo cual deberá presentar a esta Autoridad Nacional, evidencia documental de su realización o ejecución, en el primer informe de Cumplimiento Ambiental – ICA [...], de los programas que se señalan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de Monitoreo y Seguimiento a Aguas Residuales y Corrientes Receptoras – Ficha PMS_FIS_01 Monitoreo y Seguimiento a Aguas Residuales y Corrientes Receptoras. 2. Programa de Monitoreo y Seguimiento al Plan de Manejo de Fuentes de Emisiones y Ruido – Ficha PMS_FIS_02. 3. Programa de Manejo de la Flora y Fauna (endémica, en peligro crítico o vulnerable, entre otras) - Ficha PMS_BIO_01 Programa de Manejo de Flora y Fauna (endémica, en peligro crítico vulnerable, entre otras). 4. Programa - Ficha PMS_BIO_02 Plan de Manejo de Recursos Hidrobiológicos. 5. Programa - Ficha PMS_BIO_03 Plan de Manejo de Remoción de la Cobertura Vegetal. 6. Programas de Monitoreo y Seguimiento al Plan de Manejo Socioeconómico - PMS_SOC_01. Programas de Monitoreo y Seguimiento al Plan de Manejo Socioeconómico. 	<p>ARTÍCULO DÉCIMO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., deberá ajustar las previo al inicio de las obras del proyecto siguientes fichas del Plan de Seguimiento y Monitoreo, “Construcción y operación de la central termoeléctrica la luna”, de lo cual deberá presentar evidencia de su realización en el primer Informe de Cumplimiento Ambiental – ICA [...], de los programas que se señalan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. FICHA: PMS_ABI_01 Programa de monitoreo y seguimiento al plan de manejo del Recurso Hídrico. 2. FICHA: PMS-ABI-1B. Programa de monitoreo y seguimiento al Plan de Manejo del Recurso Hidrogeológico. 3. FICHA: PMS_ABI_02 Programa de monitoreo y seguimiento al plan de manejo de Residuos Líquidos. 4. FICHA: PMS_ABI_03 Programa de monitoreo y seguimiento de Emisiones atmosféricas, calidad de aire y ruido. 5. FICHA: PMS_ABI_04 Programa de monitoreo y seguimiento al plan de manejo del Recurso Suelo. 6. FICHA PMS-BIO-01 Programa de monitoreo y seguimiento al plan de manejo de flora y fauna. 7. FICHA PMS-BIO-02 Programa de monitoreo y seguimiento al plan de manejo de recursos hidrobiológicos. 8. FICHA PMS-BIO-03 Programa de monitoreo y seguimiento al plan de manejo de remoción de cobertura vegetal. 9. FICHA: PMS-SOC-01 Programa de Monitoreo y Seguimiento a los Programas de Manejo Socioeconómico.
Plan por pérdida de biodiversidad y Plan de compensaciones	
<p>ARTÍCULO DÉCIMO: La sociedad SATOR S.A.S., <u>presentará el Plan definitivo por pérdida de biodiversidad</u>, en un plazo no mayor a doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo de conformidad con lo establecido en el Artículo 3 de la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012. Este plan específico deberá contener como mínimo, pero no limitándose a los lineamientos establecidos en el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad, la siguiente información: [...]</p>	<p>ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: La Sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S. E.S.P., <u>deberá presentar</u> en un término de seis (6) meses a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, el <u>Plan de compensaciones</u> de acuerdo con lo establecido en el Manual de Compensaciones del Componente Biótico adoptado mediante Resolución 0256 del 22 de febrero de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)."</p>
Plan de gestión de riesgos	
	<p>ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., deberá en un término de seis (6) meses, contados a partir</p>

Resolución 0054 del 12 de enero de 2018 (LAV0045-00-2016 - Termobijao)	Resolución 00911 del 18 de junio de 2018 (LAV0078-00-2017 - La Luna)
	<p><i>de la ejecutoria del presente acto administrativo <u>actualizar y presentar a esta Autoridad Nacional el Plan de gestión del riesgo, teniendo en cuenta lo siguiente [...]</u></i></p> <p>Se relacionan 12 ítems que incluyen formular procedimientos operativos, planes de contingencia, actualizar el plan de gestión de riesgo con los aspectos relevantes no contemplados en el EIA, identificación de amenazas y vulnerabilidades, análisis y valoración de riesgos, entre otros...</p>
Plan de cierre y abandono	
	<p>ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: <i>La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., deberá en un término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, <u>modificar y presentar a esta Autoridad Nacional el Plan de Cierre y Abandono [...]</u></i></p> <p>Se solicita incluir 13 ítems entre los que se encuentran: incluir acciones a realizar en las diferentes actividades del proyecto, determinar medidas de control, realizar recuperación de áreas, garantizar la eficacia y efectividad de la revegetalización, tiempos de mantenimiento, entre otros.</p>

Fuente: elaboración propia adaptada de la resolución 00911 de 2018 y resolución 0054 de 2018

Como conclusión de las situaciones relacionadas en los ítems 1,2,3 y 4 de esta observación, se evidenciaría que la autoridad ambiental otorgó las licencias ambientales con una serie de requerimientos que son fundamentales para las respectivas evaluaciones económicas ambientales y establecer, tanto la viabilidad de los proyectos como las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación de los impactos y efectos que los proyectos pueden generar sobre los medios biótico, abiótico y socioeconómico.

De acuerdo con todo lo expuesto, se plantea un escenario de incertidumbre respecto a la viabilidad ambiental de los proyectos -ya licenciados-, teniendo en cuenta que, con sólo realizar los ajustes a las partidas de costos y beneficios (inclusiones y exclusiones de rubros ordenadas en las resoluciones de licenciamiento), el resultado del ACB en cada caso resulta en valores negativos, es decir, sólo con realizar tales exclusiones e inclusiones, se plantea un escenario de inviabilidad, aún sin contar con todos los elementos que se requirieron a los licenciatarios para ajustar los flujos económicos de los proyectos, calcular nuevamente los indicadores económicos, adelantar los análisis de sensibilidad correspondientes y en últimas, modificar las evaluaciones económicas ambientales de los proyectos. Finalmente, se hicieron requerimientos post licenciamiento sobre elementos mínimos que deben hacer parte de un EIA, a pesar de que, el EIA es el instrumento fundamental para la toma de decisiones sobre el otorgamiento o no de las licencias ambientales.

Causa

La situación descrita es consecuencia de deficiencias en la evaluación del EIA, específicamente en lo correspondiente a, la identificación de impactos, evaluación económica de los impactos positivos y negativos, planes de manejo ambiental, planes de seguimiento y monitoreo, plan de gestión de contingencias, plan de riesgo, planes de compensación, plan de desmantelamiento y abandono los cuales son requisitos mínimos del Estudio de impacto ambiental.

Lo relacionado anteriormente hace parte de los requisitos mínimos que debe contemplar el EIA según lo establecido en el Decreto 1076 de 2015 en el artículo 2.2.2.3.5.1. Se debe tener presente que el EIA y la evaluación económica ambiental son instrumentos para la toma de decisiones en el proceso de evaluación ambiental para el otorgamiento o no de la licencia ambiental y, por lo tanto, su propósito principal se relaciona con el momento ex ante al otorgamiento de la licencia.

Efecto

Al no contarse con una Evaluación Económica Ambiental adecuada y suficiente al momento de decidir sobre el otorgamiento de la Licencia Ambiental de los proyectos, “construcción y operación de la central termoeléctrica la Luna” y “Central Térmica – Termobijao” no se permitió el cumplimiento del propósito principal de dicho instrumento y, en consecuencia, del Principio Constitucional de Valoración de Costos Ambientales.

La ausencia de la cuantificación biofísica y valoración de la totalidad de los impactos relevantes y las demás deficiencias señaladas; plantean para cada proyecto un escenario de incertidumbre respecto a su viabilidad ambiental, a las medidas y actividades para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales y los montos de inversión requeridos para llevarlas a cabo.

Así pues, al otorgarse las licencias ambientales sin contar con evaluaciones económicas ambientales completas y suficientemente soportadas y sin contar con la totalidad de elementos que hacen parte de la naturaleza misma del licenciamiento ambiental, la ANLA presuntamente no habría dado pleno cumplimiento a lo establecido en la normatividad vigente sobre licenciamiento ambiental, en particular lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, el Decreto 2041 de 2014 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) y la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de 2010.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

Sobre al proceso de evaluación del proyecto Termobijao, la ANLA manifiesta que,

De acuerdo con el contenido de la observación 1, es preciso poner en contexto la crisis energética que se presentó en Colombia entre los años 2015 y 2016, a causa de la fuerte sequía provocada por el Fenómeno de El Niño [...], escenario que puso al país en riesgo de enfrentar un desabastecimiento que impidiera cubrir su demanda de energía lo cual traería consecuencias muy complicadas, especialmente a nivel económico. En esta coyuntura, una de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional fue priorizar los proyectos del sector, con el fin de evitar un posible racionamiento, teniendo en cuenta además que el sistema energético nacional está diseñado para que en situaciones como la descrita, las termoeléctricas suplan el déficit de generación de las hidroeléctricas.

A partir de este escenario, en agosto de 2016 la ANLA inició el proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental de la Central Térmica Termobijao, LAV0045-00-2016, el cual obtuvo licencia ambiental a través de la Resolución 54 de enero 12 de 2018. Al respecto, es preciso mencionar que, si bien el acto administrativo es de viabilidad, el alcance de los permisos de uso y aprovechamiento otorgados, así como la restricción en la zonificación ambiental, dificulta que en efecto el proyecto pueda desarrollarse (pág. 16).

Al respecto, la CGR considera que, es deber de la ANLA la evaluación del estudio de impacto ambiental como parte del proceso de otorgamiento o no de una licencia, garantizando siempre el cumplimiento de todos los requisitos necesarios; por lo tanto, el contexto expuesto por esa entidad en su respuesta no justifica lo observado por la auditoría.

Por otra parte, en la respuesta se evidencia la falta de coherencia en los instrumentos ambientales, ya que la ANLA concedió la viabilidad al proyecto por medio del otorgamiento de la Licencia Ambiental, aunque tenía en conocimiento que, por el alcance de permisos y las restricciones en la zonificación ambiental, el proyecto presenta dificultades para desarrollarse.

Con relación al numeral 1 identificación y valoración de impactos ambientales la ANLA señala que:

Teniendo en cuenta los componentes físico, biótico y social se llamó la atención acerca de que faltaba considerar algunos impactos a la luz de las actividades requeridas como captación, vertimiento, disposición del depósito de cenizas y llegada de personal foráneo, el análisis económico solicitó incluir aquellos que pese a ser relevantes no se tuvieron en cuenta por la sociedad SATOR S.A.S (proyecto Termobijao) desde la posibilidad de internalización o en la cuantificación monetaria. (pág. 16).

Con base en lo anterior y fruto del análisis riguroso realizado sobre la información económica ambiental, se establecieron obligaciones para ser verificadas en seguimiento relativas a las diferentes etapas que componen el análisis costo beneficio, resaltando que, a la fecha la ANLA no ha recibido notificación por parte del titular del inicio de actividades constructivas a pesar de haber transcurrido más de tres años desde la expedición de la licencia ambiental.

En esta instancia, es importante tener en cuenta que el resultado del análisis costo beneficio, es un factor adicional que contribuye a la toma de la decisión sobre el otorgamiento de la licencia ambiental, pero no es el elemento preponderante sobre el cual se sustenta el pronunciamiento de la Autoridad.

[...]

Por tanto, los ajustes solicitados referentes a la cuantificación biofísica, incorporación de impactos, definición del porcentaje residual de impactos y ajuste de la valoración solicitados en el artículo décimo tercero de la Resolución 0054 de 2018, están encaminados a poder determinar los costos reales causados por el deterioro ambiental o los beneficios que redundan en bienestar (pág. 17).

A lo anterior, se ratifica lo evidenciado por la auditoría respecto a que la ANLA otorgó la licencia ambiental al proyecto termoeléctrico Termobijao, con requerimientos derivados de la evaluación ambiental, en lo referente a: la falta de identificación de algunos impactos; inclusión en la evaluación económica ambiental, de impactos identificados y calificados como relevantes pero que no se tuvieron en cuenta para la internalización; cuantificaciones biofísicas; y definición del porcentaje residual de impactos. Requerimientos a ser verificados hasta el seguimiento al proyecto, es decir, una vez ya iniciado, aunque la ANLA reconoce que es con estos que se podrán determinar los costos ambientales reales. Lo que reafirma lo evidenciado por la CGR, respecto al otorgamiento de la Licencia Ambiental, es que no se conocían los costos ambientales reales del proyecto.

Adicionalmente la ANLA menciona que el análisis costo beneficio es un factor adicional que contribuye a la toma de decisión del otorgamiento o no de una licencia, sin ser preponderante; sin embargo, para el caso del proyecto Termobijao, no define cómo contribuye o de qué manera es tenido en cuenta. Lo que la auditoría evidenció para este caso, es que, con el ajuste de la Evaluación Económica Ambiental derivados de los requerimientos ya mencionados, en el ACB

resultaba mayor los costos que los beneficios; situación que la Autoridad Ambiental no tuvo en consideración y que no incidió en el otorgamiento de la licencia ambiental.

La autoridad ambiental en la respuesta no hace referencia a la condición de la termoeléctrica la Luna. Por tanto, se ratifica lo evidenciado por la auditoría en lo relativo a este proyecto.

Lo anterior, considerando lo establecido en los artículos 50 y 57 de la Ley 99 de 1993, que definen la licencia ambiental y el estudio de impacto ambiental:

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

Artículo 57. Del estudio de impacto ambiental. Se entiende por estudio de impacto ambiental el conjunto de la información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.

El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad. [...]

Por lo anterior, contrario a lo expresado por la ANLA, la CGR considera que la identificación de impactos y la evaluación económica ambiental debe ser preponderante para la toma de decisiones.

Con relación al numeral 2 y 3 determinación de valores para el análisis costo beneficio (ACB) y Criterios para la inclusión/exclusión del impuesto de renta en el ACB, la ANLA señala que:

Lo observado por el ente de control acerca de que se aplicó un criterio diferente respecto a la inclusión del rubro impuesto de renta como parte de la valoración de beneficios de los proyectos; se subraya que desde la teoría y de acuerdo con la legislación vigente (Resolución 1669 de 2017) no se considera pertinente incorporar en los flujos económicos partidas relacionadas con el pago de impuestos. No obstante, en el caso de la central Termobijao, como quedó plasmado en las páginas 155 y 156 de la Resolución 54 de enero 12 de 2018, “con fines de seguimiento SATOR S.A.S, debe aclarar las cifras de ingresos y costos estimados para el cálculo del impuesto a generar con el fin de validar la cuantía del beneficio considerado.

[...] En consecuencia, ciñéndose a la normativa ambiental vigente de la época: MAVDS, 2010, si bien se aceptó la posibilidad de integrar dicha partida como uno de los beneficios del proyecto, se solicitó sustentar las cifras correspondientes por cuanto no había claridad sobre la magnitud de las mismas y que estas en efecto se vean reflejadas en el área de influencia del proyecto (pág. 17)

En lo concerniente al expediente LAV0078-00-2017 proyecto construcción y operación de la central termoeléctrica La Luna, a continuación, se exponen las consideraciones a los puntos de análisis planteados por la CGR. No sin antes, se presenta un contexto, en el que, si bien la metodología vigente para esa época correspondía a la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales (MAVDS, 2010), el estudio de evaluación económica presentado por la empresa Central Termoeléctrica La Luna S.A ESP, tomó como referencia y de manera voluntaria lo dispuesto en el manual de “Criterios Técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental”, acogido mediante resolución 1669 de 2017 (la cual entró en vigencia en febrero 15 de 2018), aún a pesar que dicha empresa radicó su solicitud de licencia ambiental previo a la entrada en vigencia de dicha resolución y de la cual se tomó cita explícita de esta metodología en la página 173 y toma de referencias gráficas dentro de las páginas: 172, 174 y 178 del capítulo 5 Evaluación Ambiental. Por lo tanto, La evaluación económica y las consideraciones derivadas tuvieron en cuenta lo dispuesto en ambas metodologías [...]

Con respecto a los beneficios y a lo observado por la CGR acerca de la exclusión del rubro impuesto de renta como parte de la valoración de beneficios de los proyectos; es de mencionar que, desde la teoría se puede generar un recaudo dentro del área de intervención, no obstante, este beneficio no es aplicable a la misma área

y en su misma cuantía. Esta conclusión también se puede derivar de lo expuesto dentro del manual de “Criterios Técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental”, página 33 cuando menciona “el pago de impuestos, no deben ser contemplados como beneficio [...]”. En este sentido, se consideró excluir este impacto positivo del análisis costo beneficio” (pág. 18 -19).

La CGR considera que, con la respuesta de la ANLA, se evidencia que no tiene unanimidad de criterios sobre la inclusión de la partida del impuesto de renta, dado que para Termobijao revisó y aceptó el ACB basado en la Metodología de evaluación del Ministerio del año 2010, mientras que para Termoluna tuvo en cuenta dicha Metodología y adicionalmente, los criterios técnicos del año 2017, según el cual no sólo se debía excluir la partida del impuesto de renta, sino también las transferencias del sector eléctrico y el plan de inversión del 1%.

Aplicando lo anterior, se evidencia que los costos ambientales serían mayores que los beneficios. Lo anterior, ratifica lo observado por la auditoría respecto a las falencias en la implementación del procedimiento de evaluación.

Posteriormente la ANLA relaciona que:

Respecto a las estimaciones realizadas por la CGR, sobre las cuales indica, “al realizar las modificaciones ordenadas en la Resolución 0054 de 2018 los costos del proyecto son superiores a sus beneficios, con un VPN final de \$ (-) 48.895,9 millones” para Termobijao y el cálculo de VPNE Total beneficios - VPNE Total costos: \$ (-) 107.290.440.081 para la Termoeléctrica La Luna; no es posible para la ANLA pronunciarse sobre dichas afirmaciones y sobre los cálculos expuestos, primero porque se desconoce la cuantificación biofísica, la metodología de valoración, los supuestos empleados para el cálculo y para el análisis económico ambiental realizado y por otro parte, debido a que no se cuenta con respuesta por parte de los titulares de las licencia SATOR S.A.S y Central Termoeléctrica La Luna S.A ESP respectivamente, respecto a las obligaciones de Evaluación Económica, a causa del poco avance en las actividades autorizadas; por esta razón, las Sociedades aún se encuentran en término para la presentación del primer ICA, el cual quedó supeditado la entrega de la información correspondiente, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo décimo Tercero de la Resolución 54 de enero 12 de 2018 para Termobijao y el artículo 10 de la Resolución 911 de 18 de junio de 2018 para La Luna. Una vez las empresas Sator S.A. y Central Termoeléctrica La Luna S.A ESP, radiquen los ajustes correspondientes, se procederá a verificar el cumplimiento de lo solicitado, la capacidad del plan de manejo ambiental para prevenir o corregir los impactos propuestos como internalizables y los ajustes realizados en los ejercicios de valoración económica de tal manera que en caso de que se determinen indicadores desfavorables, se evaluará la imposición de medidas compensatorias, teniendo en cuenta aquellos impactos que tienen mayor incidencia en el resultado, en concordancia con el propósito de velar por la preservación ambiental y el bienestar de las comunidades asentadas en el área de influencia del proyecto (pág. 19).

La CGR, considera que, la ANLA en su comunicado, no da respuesta sobre la exclusión de las partidas relacionadas en el artículo 13 de la Resolución 054 de 2018 y del artículo 15 de la Resolución 911 de 2018. Al respecto, se debe tener en cuenta que lo observado por la CGR se fundamenta exclusivamente en el cálculo del ACB con las exclusiones exigidas por la misma autoridad ambiental, entendiendo así que no está aseverando que el valor final del ACB ajustado con todos los demás requerimientos sea el expuesto en la condición. Se corrobora que, con las exclusiones requeridas en los citados artículos, la ANLA tenía conocimiento de causa para determinar que, desde el componente de la Evaluación Económica Ambiental, el proyecto era inviable ambientalmente.

Por último, la ANLA indica que:

Finalmente, para los dos expedientes analizados, se resalta que en el análisis económico se destacan dos momentos uno ex ante y otro ex post; el primero realiza el análisis de los impactos desde una perspectiva de incertidumbre respecto a los beneficios y costos sociales que puede generar el proyecto, el segundo aporta elementos sobre la efectividad de las medidas de manejo y las consecuencias por la sobre utilización de ecosistemas y la materialización de efectos tanto negativos como positivos que a futuro permitan fortalecer las decisiones de la Sociedad respecto al uso o no de recursos escasos pero determinantes para el desarrollo. Así, en un escenario ex post, en caso de evidenciar indicadores económicos desfavorables, la gestión de la

ANLA se orientará a la imposición de medidas preventivas y al fortalecimiento de sus decisiones a futuro sobre la posibilidad del otorgamiento de licencias de proyectos en la misma área de influencia, a partir de la resiliencia y capacidad del medio para absorber los impactos generados.

Por las razones expuesta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales solicita respetuosamente a la CGR retirar la observación (pág. 19).

La CGR, considera que, se debe tener en cuenta que parte del objetivo de la licencia ambiental es establecer medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales derivados de un proyecto, por lo tanto el escenario ex post planteado por la autoridad ambiental no solo debe ser tenido en cuenta para escenarios futuros, sino que, la ANLA al identificar que las medidas no son efectivas deben requerir el ajuste de las mismas antes de otorgar la licencia ambiental y así garantizar que el proyecto minimice los impactos y sea sostenible ambientalmente.

Respecto a lo observado por la CGR en lo relacionado con el numeral 4 sobre, la presentación del plan definitivo por pérdida de biodiversidad y plan de compensación, la modificación y actualización del plan de gestión de riesgos y plan de cierre y abandono, documentos mínimos del Estudio de impacto ambiental, la ANLA no presentó respuesta.

La CGR evidencia que la ANLA otorga viabilidad ambiental sin contar con toda la información pertinente requerida para una mejor toma decisiones.

Con los análisis anteriormente expuestos, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 2. [D2-OI1] Revisión de la certificación sobre presencia o no de comunidades étnicas para la toma de decisiones (LAV0078-00-2017-La Luna, LAV0045-00-2016-Termobijao) [ANLA]

Resumen:

Para los proyectos termoeléctricos Termoluna y Termobijao, las certificaciones expedidas por el Ministerio del Interior sobre la presencia o no de comunidades étnicas, contemplaron el área de influencia directa e indirecta biótica y abiótica, más no, la totalidad del área de influencia directa incluida la socioeconómica. Por consiguiente, por parte de la ANLA, se observa una inadecuada verificación, y en consecuencia, falta de eficacia en el análisis de los límites certificados por el Ministerio del Interior que correspondiera al área de influencia definida en el EIA, incumpléndose lo establecido en el Manual de evaluación de estudios ambientales (MMA, 2002), en el artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y en los términos de referencia para este tipo de proyectos.

Criterios

• Constitución Política de Colombia

Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

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

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Artículo 80. Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades [...] y ejercerán las siguientes funciones: 5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

- Ley 21 de 1991¹⁹

Artículo 6.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
- b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*
- c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 15.

¹⁹ Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

- Ley 99 de 1993²⁰

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

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

(...)

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

(...)

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

Artículo 76. De las Comunidades Indígenas y Negras. La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

- Decreto 1320 de 1998²¹

Artículo 2. Determinación de territorio. La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente, se realizará consulta previa cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras, de conformidad con lo establecido en el siguiente artículo.

Artículo 3. Identificación de comunidades indígenas y negras: Cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda realizar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por comunidades indígenas o negras susceptibles de ser afectadas con el proyecto, le corresponde al Ministerio del Interior certificar la presencia de dichas comunidades, el pueblo al que pertenecen, su representación y ubicación geográfica. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - Incora, certificará sobre la existencia de territorio legalmente constituido.

Las anteriores entidades, expedirán dicha certificación dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud que para el efecto haga el interesado en el proyecto obra o actividad, la cual contendrá:

²⁰ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

²¹ Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

A (sic) Identificación del interesado:

- a) Fecha de la solicitud;
- b) Breve descripción del proyecto, obra o actividad;
- c) Identificación del área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, acompañada de un mapa que precise su localización con coordenadas geográficas o con sistemas Gauss [...]

Artículo 5. Participación de las comunidades indígenas y negras en la elaboración de los estudios ambientales.

El responsable del proyecto, obra o actividad que deba realizar consulta previa, elaborará los estudios ambientales con la participación de los representantes de las comunidades indígenas o negras.

Para el caso de las comunidades indígenas con la participación de los representantes legales o las autoridades tradicionales y frente a las comunidades negras con la participación de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario o, en su defecto, con los líderes reconocidos por la comunidad de base.

El responsable del proyecto, obra o actividad acreditará con la presentación de los estudios ambientales, la forma y procedimiento en que vinculó a los representantes de las comunidades indígenas y negras en la elaboración de los mismos, para lo cual deberá enviarles invitación escrita.

Artículo 12. Reunión de consulta. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la solicitud de licencia ambiental o de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental, la autoridad ambiental competente comprobará la participación de las comunidades interesadas en la elaboración del estudio de impacto ambiental, o la no participación, y citará a la reunión de consulta previa que deberá celebrarse dentro de los treinta (30) días siguientes al auto que así lo ordene preferiblemente en la zona donde se encuentre el asentamiento.

Dicha reunión será presidida por la autoridad ambiental competente, y deberá contar con la participación del Ministerio del Interior. En ella deberán participar el responsable del proyecto, obra o actividad y los representantes de las comunidades indígenas y/o negras involucradas en el estudio.

Sin perjuicio de sus facultades constitucionales y legales, podrán ser igualmente invitados la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las demás entidades del Estado que posean interés en el asunto, de conformidad con la naturaleza del impacto proyectado.

- Decreto 2613 de 2013²²

Artículo 6. Información necesaria para expedir la solicitud de certificación de presencia de comunidades étnicas. Para la expedición del certificado de presencia de comunidades étnicas, la Dirección de Consulta Previa requerirá de la entidad responsable del POA o del ejecutor del proyecto, la descripción del proyecto y su área de influencia.

- Decreto 1076 de 2015²³

Artículo 2.2.2.3.1.1. Definiciones:

Área de influencia: Área en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia podrá corresponder a varios polígonos distintos que se entrecrucen entre sí.

Artículo 2.2.2.3.3.3. Participación de las comunidades. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso.

²² Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa.

²³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulen la materia.

Artículo 2.2.2.3.6.2. De la solicitud de licencia ambiental y sus requisitos. En los casos en que no se requiera pronunciamiento sobre la exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) o una vez surtido dicho procedimiento, el interesado en obtener licencia ambiental deberá radicar ante la autoridad ambiental competente, el estudio de impacto ambiental de que trata el artículo 21 del presente decreto y anexar la siguiente documentación:

[...]

7. Certificado del Ministerio del Interior sobre presencia o no de comunidades étnicas y de existencia de territorios colectivos en el área del proyecto de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones relacionadas con el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa”.

- Sentencia C-371 de 2014²⁴

Este Tribunal ha señalado, en concordancia con los artículos 13 y 14.1 del Convenio 169, que la protección constitucional del territorio no se restringe a los terrenos adjudicado de forma colectiva a los grupos étnicos, sino que también abarca los lugares de significación religiosa, ambiental o cultural para ellos, así como la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna otra manera, aunque estén por fuera de los límites físicos de los títulos colectivos.

- MMA (2002). Manual de evaluación de estudios ambientales. Criterios y procedimientos

1. OBJETIVOS DEL MANUAL (pág. 21).

1.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer y definir criterios técnicos y procedimentales para la evaluación de estudios ambientales presentados a las diferentes autoridades ambientales como parte del proceso de licenciamiento ambiental.

ANEXO B-1 verificación de participación de comunidades indígenas y/o negras en el estudio ambiental y ejecución de la consulta previa.

Revisión de las certificaciones del Ministerio del Interior y del INCORA, contenidas en el estudio ambiental presentado por el solicitante.

El evaluador debe constatar la existencia de comunidades indígenas o negras en el área de influencia del proyecto, obra o actividad, mediante la revisión de las certificaciones del Ministerio del Interior y del INCORA con respecto a la certificación sobre el territorio legalmente constituido.

Estos documentos deben estar contenidos en el estudio ambiental presentado por el solicitante.

- MAVDT (2006). Términos de referencia TE-TER-1-01²⁵

Caracterización del área de influencia de proyecto.

3.4. Medio socioeconómico.

Lineamientos de participación, para el área de influencia directa.

²⁴ Corte Constitucional. Sala Plena. Referencia: expediente D-9799. 11 de junio de 2014.

²⁵ Estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de centrales térmicas generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW.

Comunidades Étnicas: Informar, comunicar y concertar mediante un acercamiento directo con sus representantes, delegados y/o autoridades tradicionales, los alcances del proyecto, sus implicaciones ambientales y las medidas de manejo propuestas, en el marco del proceso de consulta previa. [...]

En el proceso de elaboración del EIA (diagnóstico y caracterización de comunidades, zonificación socio-ambiental y cultural, identificación de impactos, zonificación de manejo y formulación de planes, programas y proyectos de gestión social) las comunidades étnicas deben participar, de tal forma que a la hora de llevar a cabo los acuerdos exista un conocimiento de los impactos del mismo en la población y la afectación de los recursos naturales.

Dimensión demográfica, para el área de influencia directa.

Caracterización de grupos poblacionales (indígenas, negritudes, colonos, campesinos y otros).

Dimensión cultural, para el área de influencia directa.

Caracterización cultural comunidades étnicas.

El estudio de las comunidades étnicas debe estar referido a los aspectos que a continuación se relacionan, con el objeto de identificar la manera como pueden ser afectados por el proyecto: dinámica de poblamiento, territorios, etnolingüística, demografía, salud, educación, religión, economía tradicional, organización sociocultural, presencia institucional.

- Resolución 54 de 2018

Sección: Consideraciones sobre las áreas de influencia [...]

- Resolución 911 de 2018

Sección: Consideraciones sobre las áreas de influencia [...]

- Ley 734 de 2002²⁶

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
[...]*

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

Hechos/Condición

A continuación, se detalla la información correspondiente por cada uno de los expedientes LAV0078-00-2017 y LAV0045-00-2016.

1. Termoeléctrica La Luna- LAV0078-00-2017:

El Ministerio del Interior expidió la certificación 975 del 21 de septiembre de 2017²⁷ en la que indica:

²⁶ Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

²⁷ Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse.

PRIMERO. Que NO SE REGISTRA PRESENCIA de comunidades indígenas, minorías y Rom, en el área del proyecto: "GENERACIÓN CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA" Localizado en el municipio de EL PASO departamento de CESAR, identificado con las coordenadas indicadas en la parte considerativa de la presente certificación.

SEGUNDO. Que NO SE REGISTRA PRESENCIA de comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el área del proyecto: "GENERACIÓN CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA" Localizado en el municipio de EL PASO departamento de CESAR, identificado con las coordenadas indicadas en la parte considerativa de la presente certificación. (pág. 12)

Las certificaciones del Ministerio del Interior gozan de presunción de legalidad. Además el artículo tercero de la certificación 975 de 2017 establece:

Que la información sobre la cual se expide la presente Certificación, aplica específicamente para las coordenadas y las características técnicas relacionadas y entregadas por el solicitante, a través del oficio con radicado externo EXTMI17-41783 del 18 de SEPTIEMBRE de 2017, para el proyecto: "GENERACIÓN CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA", localizado en el municipio de EL PASO departamento de CESAR, identificado con las coordenadas indicadas en la parte considerativa de la presente certificación (pág. 12).

Mediante el Auto 3078 del 15 de junio de 2018²⁸ la ANLA dispuso declarar reunida la información relacionada con la solicitud de licencia ambiental, incluida la certificación 975 de 2017. Además tanto el Concepto técnico de evaluación ambiental 3106 de 2018²⁹ y la Resolución 911 de 2018³⁰ señalan con relación a la procedencia o no de la consulta previa que:

Durante el Estudio de impacto ambiental el proyecto solicitó ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior el certificado de existencia o no de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto, la cual fue descartada mediante el certificado 0975 del 21 de septiembre de 2017 expedido por dicha entidad, la cual certifica que no existen comunidades indígenas, afros ni ROM en el área del proyecto La Luna. (pág. 139)

Respeto al Área de Influencia Directa (AID) del medio socioeconómico la CGR encontró que en la resolución 911 de 2018:

Para el caso del AID, la empresa señala que está relacionada con el sitio del proyecto y su infraestructura asociada, y es aquella donde se manifiestan los impactos generados por las actividades de construcción y operación, ya que contempla la dinámica de los impactos generados con el proyecto que pueden afectar tanto positiva como negativamente la vida cotidiana de la población, la economía local, la prestación de servicios públicos y sociales, entre otros, a raíz de los efectos producto de la contratación de mano de obra, la presión migratoria y la demanda de bienes y servicios. De acuerdo con esta definición se establece la siguiente Área de Influencia Directa e Indirecta para el proyecto:

ÁREA DE INFLUENCIA INDIRECTA	ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA
Municipio El Paso	Corregimiento El Carmen
	Vereda Casa de zinc
	Vereda Repelón
	Vereda Tío Pacho
	Vereda El Paraíso
	Vereda La Guaras

²⁸ Por el cual se declara reunida la información.

²⁹ Expedido el 15 de junio de 2018 por el equipo evaluador del Grupo de Energía, Presas, Represas, Trasvases y Embalses.

³⁰ Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman unas determinaciones

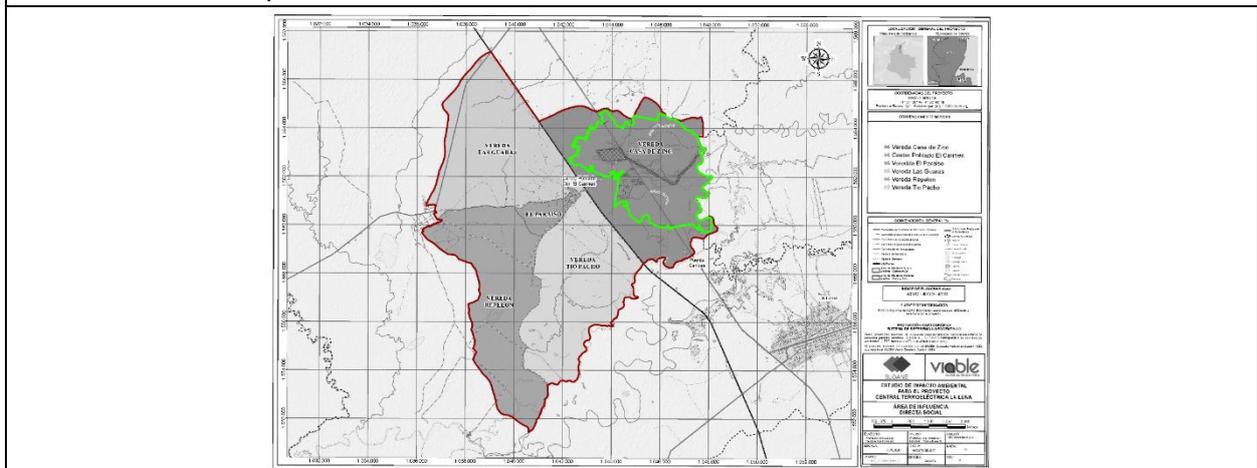
Al respecto esta Autoridad considera que la definición del área de influencia para el medio socioeconómico es adecuada de acuerdo con lo verificado durante la visita de evaluación ambiental [...] (pág. 87)

Sin embargo, al realizar el análisis y espacializar las coordenadas de la certificación 975 de 2017 y del área de influencia directa social del EIA, la CGR estableció que³¹:

- El área certificada por el Ministerio del Interior corresponde al área de influencia directa e indirecta biótica y abiótica, no a la totalidad del área de influencia directa incluida la socioeconómica.
- El área de influencia directa social³² es aproximadamente de 10.174,85 ha.
- El área certificada es aproximadamente de 1.750,54 ha.
- La diferencia entre el área certificada y el área de influencia directa social es aproximadamente de 8.424,31 ha.

Teniendo en cuenta lo anterior, el área certificada representa aproximadamente el 17,2% de la extensión total del AID social alejándose de la definición de área de influencia contenida en el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015, en los Términos de Referencia para este proyecto y en la Resolución 911 de 2018. En la figura siguiente se presenta el área de influencia directa social demarcada con color rojo, mientras que el área certificada por el Ministerio del Interior aparece demarcada con color verde.

Figura 1. Diferencia entre el área incluida en la Certificación 975 de 2017 y el área de influencia social definida en el EIA capítulo 3.1.1.2.



Fuente: Mapa del área de influencia directa social del EIA capítulo 3.1.1.2, anexo cartográfico EIA-CTLL-C3-02-AID-SOC a la cual se le sobrepone el área del certificado del Ministerio del Interior. Elaboró: CGR.

³¹ El análisis se realizó a través del sistema de referencia de coordenadas Magna – Sirgas origen nacional (EPSG:9377).

³² El mapa del EIA lo nombran como, área de influencia directa social, para efectos de este informe el área social va hacer equivalente a área socioeconómica.

2. Central Termobijao - LAV0045-00-2016:

De acuerdo con la documentación remitida a la auditoría, la empresa SATOR S.A.S. solicitó al Ministerio del Interior la certificación de presencia o no de comunidades étnicas en el área del proyecto³³. El Ministerio del Interior expidió la certificación 720 del 13 de julio de 2016³⁴ en la que indica:

PRIMERO. Que no se registra la presencia de comunidades indígenas, Rom y Minorías en el área del proyecto: "ACTUALIZACIÓN PLANTA TÉRMICA PROYECTO TERMOBIJAO", localizado en jurisdicción del municipio de Montelíbano, en el departamento de Córdoba, identificado con las coordenadas indicadas en la parte considerativa de la presente certificación.

SEGUNDO. Que no se registra la presencia de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el área del proyecto: "ACTUALIZACIÓN PLANTA TÉRMICA PROYECTO TERMOBIJAO", localizado en jurisdicción del municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba, identificado con las coordenadas indicadas en la parte considerativa de la presente certificación. (pág. 163)

Posteriormente, mediante la Resolución 25 del 9 de agosto de 2016 el Ministerio del Interior³⁵ corrige el municipio en el que se encuentra el proyecto, así:

ARTÍCULO PRIMERO. CORRÍJASE en la parte considerativa y resolutive numerales primero, segundo y Tercero de la Certificación No. 720 del 13 de julio 2016, que el nombre del municipio es Puerto Libertador, en el departamento de Córdoba.

SEGUNDO. CONFÍRMESE en lo demás la Certificación No. 720 del 13 de julio de 2016, para el proyecto: "ACTUALIZACIÓN PLANTA TÉRMICA PROYECTO TERMOBIJAO" localizado en jurisdicción del municipio de Puerto Libertador, en el departamento de Córdoba.

Las certificaciones del Ministerio del Interior gozan de presunción de legalidad. Además el artículo tercero de la certificación 720 de 2016 establece:

Que la información sobre la cual se expide la presente Certificación aplica específicamente para las coordenadas y las características técnicas relacionadas y entregadas por el solicitante, a través del oficio con radicado externo EXTMI16-0027407 del 08 de junio de 2016, para el área del proyecto: "ACTUALIZACIÓN PLANTA TÉRMICA PROYECTO TERMOBIJAO, localizado en jurisdicción del municipio de Montelíbano, en el departamento de Córdoba, identificado con las coordenadas indicadas en la parte considerativa de la presente certificación (pág. 164).

Respecto al Área de Influencia Directa para los medios abiótico y biótico, dentro del estudio de impacto ambiental, en el capítulo 3.1. Caracterización Áreas de Influencia, se encuentra establecido lo siguiente,

[...] se delimitó tomando las fuentes hídricas, así como la faja de retiro alrededor de las vías y las zonas de obras, y con base en el análisis de espacialización de los potenciales impactos del Proyecto sobre los componentes generados por actividades propias de la construcción de la Central Térmica [...] (pág. 3-2)

En concordancia con lo anterior, en este mismo documento respecto al área de Influencia Directa Socioeconómica se evidencia,

El área de influencia socioeconómica del proyecto, de acuerdo a lo presentado por la Sociedad en el Estudio de impacto ambiental, se categoriza en dos; el área de influencia indirecta configurada por el municipio de

³³ Radicado EXTMI16-0027407 del 8 de septiembre de 2014.

³⁴ Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse.

³⁵ Por medio de la cual se corrige la certificación No. 720 del 13 de julio de 2016.

Puerto Libertador, en cuyo territorio se desarrollará la totalidad del Proyecto y, el área de influencia directa, compuesta puntualmente por la cabecera municipal, los corregimientos de Villa Nueva y Corozalito y la vereda Las Claras Abajo. Estas áreas se definen considerando las zonas geográficas, ambientales y/o sociales que pueden verse afectadas por las actividades del proyecto, desarrolladas durante las etapas de construcción y montaje, operación y abandono y, desmantelamiento. (pág. 7)

ÁREA DE INFLUENCIA INDIRECTA	ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA
Municipio Puerto Libertador	Cabecera municipal de Puerto Libertador
	Corregimiento Corozalito
	Vereda las Claras Abajo
	Corregimiento Villa Nueva.

Al respecto la ANLA, dentro de la Resolución 0054 de 2018, considera que:

En vista de que la sociedad, no contempla la construcción de campamentos temporales, propone que la oferta de bienes y servicios que requiera el personal proveniente de fuera del área de influencia, se supla en la cabecera municipal de Puerto Libertador o en su defecto en la cabecera municipal de Montelíbano, este último municipio no incluido ni mencionado en la definición de área de influencia socioeconómica del proyecto. (pág. 43)

En consecuencia, la entidad establece en el numeral 9 del artículo décimo cuarto de la Resolución 0054 de 2016 que:

9. Para el Medio Socioeconómico:

a. Incluir la Cabecera Municipal de Puerto Libertador como área de influencia directa del Proyecto, para todos los fines y medidas de manejo ambiental y de gestión social [...]

Sin embargo, al realizar el análisis y especializar las coordenadas de la certificación 720 de 2016 y del área de influencia directa social del EIA, la CGR estableció que³⁶:

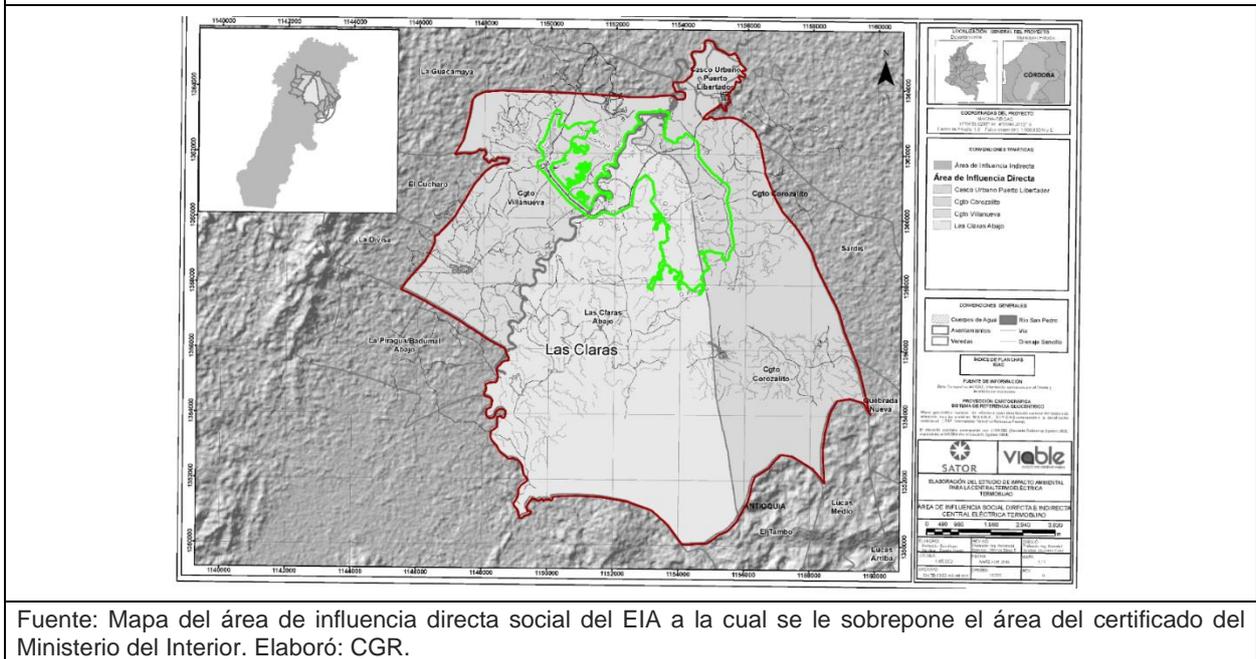
- El área certificada por el Ministerio del Interior corresponde al área de influencia directa e indirecta biótica y abiótica, no a la totalidad del área de influencia directa que resulta al incluir la socioeconómica.
- El área de influencia directa social³⁷ es aproximadamente de 13.001,19 ha.
- El área certificada es aproximadamente de 1.341,77 ha.
- La diferencia entre el área certificada y el área de influencia directa social es aproximadamente de 11.659,42 ha.

Teniendo en cuenta lo anterior, el área certificada representa aproximadamente el 10,32% de la extensión total del AID social, alejándose de la definición de área de influencia contenida en el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015, en los términos de referencia para este proyecto y en la Resolución 0054 de 2018. En la figura siguiente se presenta el área de influencia directa social demarcada con color rojo, mientras que el área certificada por el Ministerio del Interior aparece demarcada con color verde.

³⁶ El análisis se realizó a través del sistema de referencia de coordenadas Magna – Sirgas origen nacional (EPSG:9377)

³⁷ El mapa del EIA lo nombran como, área de influencia directa social, para efectos de este informe el área social va hacer equivalente a área socioeconómica.

Figura 2. Diferencia entre el área incluida en la Certificación 720 de 2016 y el área de influencia social definida en el EIA.



Por otra parte, el capítulo 3.4 “Caracterización social” del Estudio de impacto ambiental indica:

3.4.5.2.3 Caracterización cultural comunidades étnicas

De acuerdo con las certificaciones N° 1209 del 17 de julio de 2014, N° 1545 del 3 de octubre de 2014 y N° 1321 de septiembre de 2015 expedidas por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y Justicia, el Estado colombiano manifiesta “no se registra presencia de comunidades étnicas” dentro del polígono del Proyecto termoeléctrico Termo Bijao. Sin embargo, es necesario considerar, que para el área de influencia indirecta del medio socioeconómico que corresponde al municipio de Puerto Libertador en su totalidad, actualmente existen dos (2) resguardos indígenas legalmente constituidos que son el resguardo Quebrada Cañaveral de la etnia Embera Katío, y el resguardo del Alto San Jorge de la etnia Zenú, los cuales no se traslapan con los polígonos del Proyecto. (pág. 227)

En consecuencia, la situación evidenciada por la CGR plantea el riesgo de que el proyecto termoeléctrico Termobijao se habría licenciado sin contemplar la consulta previa ante la presencia de dos (2) resguardos indígenas legalmente constituidos y mencionados en el EIA, teniendo en cuenta lo estipulado en la sentencia C-371 de 2014:

[...] la protección constitucional del territorio no se restringe a los terrenos adjudicado de forma colectiva a los grupos étnicos, sino que también abarca los lugares de significación religiosa, ambiental o cultural para ellos, así como la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna otra manera, aunque estén por fuera de los límites físicos de los títulos colectivos. (pág. 36)

De acuerdo con lo anterior, se evidencia la inadecuada revisión por parte de la ANLA al área certificada por el Ministerio del Interior, que correspondiera al área de influencia definida en el EIA, incumpléndose lo establecido en el Manual de evaluación de estudios ambientales (MMA, 2002), en el artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y en los términos de referencia para este tipo de proyectos.

Causa

Esta situación obedece a la inadecuada verificación, y en consecuencia, a la falta de eficacia en el análisis de los límites certificados por el Ministerio del Interior. De igual forma, responde a la falta de controles efectivos y oportunos que permitan el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con la verificación de la presencia de comunidades étnicas en lo competente con el licenciamiento ambiental.

Por ello, resulta de competencia de la ANLA verificar que la información que proporciona el solicitante de la licencia ambiental corresponda con el área de influencia del proyecto.

Efecto

Al presentarse tan solo cerca del 17,2% (La Luna) y del 10,32% (Termobijao) del total de las áreas de influencia totales de cada proyecto para la verificación de la procedencia o no de la consulta previa, los análisis adelantados por parte del Ministerio del Interior, desde la entonces Dirección de Consulta Previa, tuvieron como punto de partida la información espacial incompleta. En este sentido se imposibilitó la incorporación del área de influencia total identificada a través de los EIA y en la que se presentarían los impactos ambientales significativos de los proyectos sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y será puesta en conocimiento de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

La ANLA menciona que,

[...] la función de evaluación ambiental corresponde a un análisis técnico y jurídico del Estudio de impacto ambiental - EIA, presentado por el solicitante, en cumplimiento del artículo 2.2.2.3.3.1. del Decreto 1076 de 2015, por lo cual esta Autoridad no toma parte en su elaboración, sino en la evaluación de sus resultados. Así las cosas, le corresponde, entonces velar que los proyectos, obras o actividades sujetos a la licencia, permiso o trámite ambiental, cumplan lo previsto en las normas ambientales. Pero su autonomía es limitada, en tanto que, debe cumplir funciones administrativas propias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que le fueron desconcentradas (pág. 26).

[...]

dentro de las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, no se encuentra la de expedir las certificaciones en las cuales se delimite el área de influencia directa del proyecto, en la medida en que conforme a la normativa antes citada, correspondía al Ministerio del Interior, el generar la certificación de presencia de comunidades étnicas, conforme a la información suministrada por el titular del proyecto interesado en obtener licencia ambiental, quien aportará las coordenadas del Área de Influencia Directa del Proyecto.

En gracia de discusión y conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 2.2.2.3.6.2, del Decreto 1076 de 2015, en el cual se indica que dentro de los documentos que se deben aportar por parte del solicitante de la licencia ambiental, se encuentra el certificado del Ministerio del Interior sobre presencia o no de comunidades étnicas y de existencia de territorios colectivos en el área del proyecto (hoy procedencia de consulta previa, de acuerdo al Decreto 2353 de 2019), se podría entender que dentro de los documentos a analizar por parte de la entidad se encuentra la respectiva certificación expedida por la cartera ministerial antes mencionada.

No obstante, se debe tener de presente que las certificaciones sobre presencia o no de comunidades étnicas y de existencia de territorios colectivos en el área del proyecto, gozan de presunción de legalidad, entendiéndose que los mismos se encuentran conforme a derecho, salvo que sea demostrado lo contrario en jurisdicción de lo contencioso administrativo (pág. 27).

Respecto a lo anterior, la CGR entiende y comparte la presunción de legalidad de las certificaciones del Ministerio del Interior, no obstante, de acuerdo con el “Manual de evaluación de estudios ambientales, criterios y procedimientos” de 2002 del entonces Ministerio del Medio Ambiente, corresponde a la ANLA revisar que la información contenida en dicha certificación corresponda en su totalidad y de manera correcta con el proyecto a licenciar.

Posteriormente, la ANLA señala que:

[...] los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental para la Construcción y Operación de Centrales Térmicas generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW (TE-TER-1-01), acogidos por la Resolución 1287 del 30 de junio de 2006, la definen así: “3.1 Áreas de influencia:

[...] 3.1.1 Área de influencia directa (AID) El área de influencia directa del proyecto es aquella donde se manifiestan los impactos generados por las actividades de construcción y operación; está relacionada con el sitio del proyecto y su infraestructura asociada. Esta área puede variar según el tipo de impacto y el elemento del ambiente que se esté afectando; por tal razón, se debe delimitar las áreas de influencia de tipo abiótico, biótico y socioeconómico. La caracterización del AID debe ofrecer una visión detallada de los medios y basarse fundamentalmente en información primaria.

3.1.2 Área de influencia indirecta (AI) Área donde los impactos ambientales trascienden el espacio físico del proyecto y su infraestructura asociada, es decir, la zona externa al área de influencia directa y se extiende hasta donde se manifiestan tales impactos ambientales. (pág. 28).

De lo anterior, es necesario precisar que la evaluación de un Estudio de impacto ambiental –EIA, se realiza con base en la información que presenta el interesado en el trámite, y el fundamento de la evaluación corresponde a identificar los impactos ambientales significativos que se pueden manifestar en las diferentes etapas del proyecto, obra y/o actividad (pág. 29).

[...] es preciso señalar que los pronunciamientos de la autoridad competente para determinar la presencia o no de comunidades étnicas, se relacionan con el análisis de condiciones y circunstancias asociadas a las afectaciones directas, las cuales han sido definidas por la Corte Constitucional “como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”[1], por su parte, la evaluación ambiental desde el licenciamiento verifica el área de influencia a partir de los conceptos arriba esbozados, por lo que no siempre existirá una coincidencia entre las afectaciones a la comunidad étnica y los impactos ocasionados por el proyecto, pues estos últimos trascienden, generalmente, a un entorno mayor.

Así las cosas, en las evaluaciones ambientales realizadas se consideraron por parte de esta Autoridad, las áreas hasta donde trascienden los impactos ambientales significativos que se pueden generar por el proyecto (pág. 30).

A lo anterior, la CGR considera que, si la ANLA realiza la evaluación del EIA con base a la información que presenta el interesado, debería contemplar que el Estudio de impacto ambiental de la TERMOELECTRICA LA LUNA, establece, en el capítulo 3.1 áreas de influencia, numeral 3.1.1.2 áreas de influencia para el medio socioeconómico, lo siguiente:

Si bien, en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas DAA para la Alternativa aprobada por la autoridad ambiental ANLA, se había definido como área de influencia socioeconómica únicamente la vereda Casa de Zinc, el área de intervención del proyecto Central termoeléctrica La Luna hace parte del nodo veredal del corregimiento El Carmen, que a su vez agrupa otras veredas.

Acorde a esto, los análisis de dinámica poblacional y de desarrollo social arrojan que posiblemente desde el punto de vista socioeconómico las demás comunidades vecinas pueden verse afectadas, y que los posibles impactos socioeconómicos evaluados sobrepasan los límites de la vereda Casa de Zinc, por tanto se definió,

como se observa en la Tabla 3-2, como Área de Influencia Indirecta socioeconómica el municipio de El Paso en su totalidad, mientras que el Área de Influencia Directa a las cinco (5) veredas dependientes del centro poblado o núcleo veredal del corregimiento de El Carmen (pág. 15).

Es así que, el área de influencia directa socioeconómica corresponde a la presentada en la condición, en consecuencia, dicha área abarca las veredas, Casa de Zinc, Repelón, Tío Pacho, El Paraíso, Las Guaras y el corregimiento el Carmen, que no fueron contempladas en el certificado³⁸ sobre presencia o no de comunidades étnicas expedido por el Ministerio del Interior y verificado por la ANLA, puesto que la certificación considera únicamente el área de influencia biótica y abiótica del proyecto.

Para el caso de Termobijao, en concordancia a lo anterior, en el capítulo 3.1. caracterización de Áreas de influencia, sección 3.1.1. Área de Influencia Directa (AID), establece lo siguiente:

“[...] el Área de Influencia Directa (AID) la conforman las unidades político-administrativas mínimas, las cuales según el Esquema de Ordenamiento Territorial (2005) de Puerto Libertador corresponden al corregimiento de Corozalito, la vereda Las Claras Abajo y el corregimiento Villa Nueva. [...]”

Y al igual que, en el caso de la termoeléctrica Termoluna, El EIA contempla para el área de influencia directa, las unidades político-administrativas correspondientes al municipio de Puerto Libertador, y los corregimientos de Corozalito, la Vereda las Claras Abajo y el Corregimiento Villa nueva, los cuales, no se encuentran contemplados dentro del área de influencia certificada por el Ministerio del Interior.

Teniendo en cuenta lo anterior, la participación de las comunidades en el proceso propio de la expedición de licencias ambientales y participación en el Estudio de impacto ambiental se puede limitar.

La ANLA posteriormente señala que:

En cuanto a la verificación de información relacionada con el proceso de Consulta Previa (en caso de haberse adelantado), el profesional encargado de realizar la Verificación Preliminar de Documentos (VPD) debe revisar que, en el EIA o documento anexo al mismo, el peticionario de la Licencia Ambiental y/o Modificación allegue los soportes que evidencien la realización y finalización del proceso de Consulta Previa, incluida las actas de la etapa de “Protocolización”. Los documentos de referencia básicos para conocer y despejar dudas son la Directiva Presidencial N° 10 de 2013, Directiva Presidencial N° 8 de 2020, el Decreto 2613 de 2013, Decreto 1585 de 2020 y los Términos de Referencia aplicados para la realización del Estudio Ambiental.

De acuerdo con lo anterior la CGR, determina que, si bien es cierto que la ANLA debe verificar el contenido del EIA y los documentos anexos para la realización de la consulta previa, dicha autoridad no contempla la información total de la identificación de comunidades étnicas en el área de influencia directa socioeconómica, puesto que, las certificaciones solo contemplan los medios biótico y abiótico desconociendo los medios socioeconómicos.

Con los análisis anteriormente expuestos, esta observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria y será puesta en conocimiento de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

³⁸ certificación 975 del 21 de septiembre de 2017, del proyecto GENERACIÓN CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA. Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse

Hallazgo 3. Obligaciones de la Resolución 911 de 2018 (LAV0078-00-2017)- CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA [ANLA]

Resumen:

Se evidenció el presunto incumplimiento del artículo décimo segundo y décimo cuarto de la Resolución 911 del 18 de junio 2018, por la cual se otorga la licencia ambiental para el proyecto CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P. acerca de la presentación, modificación y actualización del Plan de Gestión de Riesgo y del Plan de Cierre y Abandono que tenía un término establecido de seis meses a partir de la ejecutoria de dicho acto administrativo. Ante esta situación la ANLA ha sido permisiva debido a que, no ha emitido pronunciamientos al titular de la licencia para el cumplimiento de las obligaciones.

Criterios

- Constitución Política de Colombia

Artículo 80. Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

- Decreto 1076 de 2015

Artículo 1.1.2.2.1 Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

Artículo 2.2.2.3.9. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

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

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

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

[...]

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

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental [...]

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

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

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

Artículo 2.2.2.3.5.1. Del estudio de impacto ambiental (EIA). El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el Artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto, el cual deberá incluir como mínimo lo siguiente:

[...]

6. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.

7. Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.

8 plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto; que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos.

12. Plan de compensación por pérdida de biodiversidad de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012 o la que modifique, sustituya o derogue.

- **Resolución 911 de 2018**

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., deberá en un término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo actualizar y presentar a esta Autoridad Nacional el Plan de gestión del riesgo, teniendo en cuenta lo siguiente [...]

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: La sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., deberá en un término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, modificar y presentar a esta Autoridad Nacional el Plan de Cierre y Abandono [...]

Hechos/Condición

Respecto a los requerimientos establecidos en los artículos 12 y 14 de la Resolución 911 del 18 de junio de 2018 sobre la presentación, modificación y actualización del Plan de Gestión de Riesgo y del Plan de Cierre y Abandono, que debieron presentarse dentro de los seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo, se determinó que estos no fueron presentados de acuerdo con la verificación a la información del expediente que reposa en el sistema SILA. Así mismo, tampoco se logró identificar pronunciamientos de la ANLA ante este escenario de presunto incumplimiento por parte del licenciario.

Causa

Debilidades en el seguimiento de las obligaciones contenidas en la Resolución 911 de 2018, siendo permisiva la autoridad ambiental al no interponer acciones orientadas al cumplimiento de las obligaciones por parte del licenciario.

Efecto

Con esta situación se genera un incumplimiento de las obligaciones establecidas en la resolución mediante la cual se otorga la licencia, conllevando el riesgo de que no se entregue la documentación solicitada antes de iniciar la construcción del proyecto.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

La ANLA menciona que,

[...] en relación con lo establecido en los artículos décimo segundo y décimo cuarto de Resolución 911 del 18 de junio de 2018, donde se fijó un término de seis meses para la presentación de aspectos que tiene ver con el plan de gestión del riesgo y plan de cierre y abandono, es necesario precisar que dicha información a pesar de su relevancia depende de la sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., y está directamente relacionada con la intervención del área y la manifestación de los impactos ambientales atribuibles a él, no obstante esto, a la fecha el referido proyecto, el titular de la licencia ambiental no ha iniciado actividades constructivas que comprometan el ejercicio de seguimiento ambiental de la autoridad, así como actividades propias del plan de gestión de riesgo y plan de desmantelamiento y abandono (pág. 32).

Entonces, el riesgo de que no se entregue la documentación solicitada antes de iniciar la construcción del proyecto, en criterio de esta autoridad es nulo, ya que de llegar a informar el inicio de actividades constructivas en cumplimiento del artículo vigésimo tercero de la Resolución 911 del 18 de junio de 2018, la ANLA tomaría las decisiones administrativas de acuerdo a lo señalado en la Ley 1333 de 2009, frente al incumplimiento de obligaciones que el titular debe presentar previo al inicio de las actividades autorizadas.

Es así como, si bien en la Resolución 911 del 18 de junio de 2018 se solicitó a la sociedad CENTRAL TERMOELÉCTRICA LA LUNA S.A.S E.S.P., la presentación de información en un término de seis meses, esta hace parte de la documentación con la cual debe contar la sociedad previo al inicio de actividades constructivas; es por ello que mediante memorandos internos 2021253305 del 23 de noviembre de 2021 y 2021167974 del 11 de agosto de 2021 esta autoridad verificó a través de información geográfica, satelital y documental del Proyecto, que el mismo no ha iniciado, lo que conlleva a ratificar la improcedencia de la observación de la CGR, por lo que se solicita respetuosamente sea retirada (pág. 33).

A lo anterior, la CGR considera que, la respuesta de la ANLA indica que, el proyecto no ha iniciado la etapa de construcción por lo tanto no se compromete el ejercicio de seguimiento, así como las actividades propias del plan de gestión de riesgo y plan de desmantelamiento y abandono. Sin embargo, lo observado por la CGR hace referencia a la oportunidad de presentación de las obligaciones del artículo décimo segundo y décimo cuarto de la resolución 911 de 2018, que no están sujetas al inicio de la construcción del proyecto, sino a un plazo de seis meses contados a partir de la ejecutoria de dicho acto administrativo. Se debe tener presente que la resolución es del 18 de junio de 2018, por lo tanto, el cumplimiento de esas obligaciones debió ser en diciembre del año 2018.

Adicionalmente, no se evidenció que la ANLA haya emitido pronunciamientos a la central termoeléctrica respecto al incumplimiento en los plazos establecidos de los artículos décimo segundo y décimo cuarto de la Resolución 911 de 2018.

Con el análisis anteriormente expuesto, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

3.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar la gestión de las Autoridades Ambientales, en la evaluación y seguimiento a las obligaciones establecidas en las licencias y permisos otorgados para la operación de la central termoeléctrica.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó nueve (9) hallazgos relacionados con debilidades en el desarrollo de funciones, procesos y procedimientos en el control y seguimiento a obligaciones y medidas de manejo ambiental y la determinación de medidas adicionales, el trámite para la renovación de permisos ambientales y en la gestión de las peticiones ciudadanas. Además se evidenció un incumplimiento en materia de determinación de criterios para el otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de aguas marítimas. Son los siguientes:

Hallazgo 4. Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental termoeléctrica Gecelca 3 y 3.2 (LAM4656) [ANLA]

Resumen:

La ANLA, ha requerido de manera reiterativa el cumplimiento de medidas del plan de manejo ambiental, del plan de inversión del 1% y la actualización del plan de gestión de riesgos. Los primeros requerimientos por parte de la autoridad ambiental surgen en el año 2013 y se mantienen en el 2021, por lo anteriormente expuesto se evidencia permisividad y debilidades en el seguimiento y control por parte de la ANLA ante el presunto incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Resolución 782 del 23 de abril de 2010, y sus respectivas modificaciones, así como autos que se derivan de los seguimientos a la termoeléctrica Gecelca 3 y 3.2.

Criterios

- Constitución Política de Colombia

Artículo 80. Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

- Decreto 1076 de 2015

Artículo 1.1.2.2.1 Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

Artículo 2.2.2.3.9. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

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

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

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

[...]

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

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental [...]

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

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

Artículo 2.2.2.3.5.1. Del estudio de impacto ambiental (EIA). El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el Artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto, el cual deberá incluir como mínimo lo siguiente: [...]

7. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.

8. Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.

9. Plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto; que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos.

- Procedimiento SL-PR-1³⁹ [Versiones 4, 5, 6, 9, 10]

OBJETIVO: realizar el seguimiento a los instrumentos de control establecidos en el marco del licenciamiento ambiental, los Planes de Manejo Ambiental y los instrumentos de control ambiental de los proyectos sujetos a estos.

Hechos/Condición

La ANLA en su función de seguimiento de los años 2019, 2020 y 2021, emite los siguientes actos administrativos, Auto 04104 de 2019, Auto 05374 de 2020 y Acta 52 de 2021, los cuales contienen el resultado de la supervisión y seguimiento de las obligaciones a que debe dar cumplimiento el proyecto Gecelca 3 y 3.2.

En los actos administrativos relacionados anteriormente, la autoridad establece una serie de requerimientos que han sido reiterativos, expuestos en la siguiente tabla:

³⁹ Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental.

N°	Requerimiento	AÑO ⁴⁰
1	Presentar las evidencias documentales de la adecuación y operación de la zona para la limpieza y lavado de los camiones que transportan el carbón, en cumplimiento del numeral 8 del Artículo Sexto de la Resolución 782 del 23 de abril de 2010.	2017 2018 2019 2020 2021
2	Presentar las evidencias documentales de la instalación de una barrera física perimetral en el patio de carbón, con una altura de por lo menos un (1) metro por encima de la altura de las pilas de carbón, barrera que debía encontrarse construida previo al inicio de la etapa de operación. Lo anterior, en cumplimiento de la Ficha No. 18 Manejo y disposición de cenizas y otros subproductos de la combustión, numeral 11 del artículo sexto y numeral 1.7 del artículo décimo de la Resolución 782 del 23 de abril de 2010.	2015 2017 2019 2020 2021
3	Reubicación del muro que se construyó sobre el área de no intervención establecida por la Resolución 782 del 23 de abril de 2010.	2018 2021
4	La actualización según corresponda, del Plan de Contingencias Unidades Gecelca 3 y Gecelca 3.2, para que considere e incluya la información a que hace referencia el Decreto 2157 de 2017, "por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012".	2018 2019 2020 2021
5	La Sociedad GECELCA S.A. E.S.P. deberá ejecutar un Programa de Compensación por aprovechamiento de los árboles localizados a ambos costados de la vía, en una longitud aproximada de 8,7 km, en proporción 1:4 para especies no amenazadas y 1:10 para especies amenazadas, que incluya un programa de restauración de la zona de ronda de protección del Río San Pedro haciendo énfasis en el uso de especies nativas y/o catalogadas en alguna categoría de amenaza, así como en el manejo de la regeneración natural, acorde con el Artículo Sexto de la Resolución 090 del 31 de enero de 2013.	2019 2020 2021
6	Sustituir la especie Acacia mangium, en cumplimiento del Programa de manejo forestal paisajístico - Subprograma de Reforestación por especies nativas características de la zona, relacionados con las obligaciones del Numeral 5, ítem 5) del Artículo Tercero y numeral 2.2 del Artículo Décimo de la Resolución 782 del 23 de abril de 2010.	2017 2018 2019 2020 2021
7	c) La Empresa deberá realizar la reforestación protectora, en un área de 0,84 ha en el área de influencia directa del sitio de bocatoma y de la línea de conducción de agua para el proyecto.	2013 2017 2021
8	La Sociedad deberá presentar, los resultados de los monitoreos realizados a la cobertura vegetal leñosa establecida en el perímetro de la central en el segundo semestre del 2014, con el cual se permita evidenciar el crecimiento anual del material establecido, así como realizar un monitoreo de la mortalidad y estado fitosanitario del mismo, para dar cumplimiento con el subnumeral 2.2, numeral 2, del Artículo Décimo Primero de la Resolución 782 del 201.	2015 2017 2018 2019 2020 2021
9	la Sociedad deberá presentar, los soportes de la Ejecución del Programa de Compensación por aprovechamiento adicional de 290 árboles, en proporción 1:4 para especies no amenazadas y 1:8 para especies amenazadas, haciendo énfasis en el uso de especies nativas y/o catalogadas en alguna categoría de amenaza y reforestación protectora en zonas ronda de protección de drenajes naturales localizados dentro del área de influencia del proyecto, de acuerdo con lo establecido por el numeral 1 del Artículo Primero de la Resolución 756 del 30 de junio de 2017.	2019 2020
10	La Sociedad deberá presentar los soportes que permitan evidenciar previo al establecimiento de la medida de Compensación de enriquecimiento en bosques de galería por aprovechamiento adicional de 290 árboles, las actividades establecidas por el Numeral 2 literales b, i, j, del Artículo Primero de la Resolución 756 del 30 de junio de 2017.	2019 2020 2021
11	Presentar el programa de compensación a realizar en la zona de ronda del río San Pedro el cual debe incluir un programa de restauración; junto con los ajustes que incluya la siguiente información: objetivos, metas e indicadores enfocados al cumplimiento de la compensación por aprovechamiento forestal; predio en el cual se va a ejecutar el programa de restauración, definir el enfoque bajo el cual se propone cumplir con la obligación ya sea restauración ecológica, recuperación y/o rehabilitación.	2014 2015 2017 2019 2020 2021
12	La Sociedad deberá presentar para el Plan de Inversión Forzosa de no menos del 1%, Los costos de administración, imprevistos y utilidades no se deben considerar dentro de los costos de los proyectos propuestos dentro del Plan de la inversión el 1%, de acuerdo a lo establecido en el literal b, del numeral 3, del Artículo primero del Auto 1308 del 07 de mayo de 2013.	2019 2021
13	Presentar la línea base del predio Maycar que deberá contener información de localización, caracterización biofísica de geomorfología y relieve, geología, hidrología, suelos, cobertura y uso del suelo, formación vegetal, bioma, flora y fauna.; en cumplimiento del numeral 2.3 del artículo décimo tercero de la Resolución 782 del 23 de abril de 2010; literal c del numeral 5 del artículo primero del Auto 1308 del 7 de mayo de 2013; numeral 2 del artículo tercero del Auto 4044 del 12 de septiembre de 2014; numerales 11 y 29 del artículo primero del Auto 513 del 12 de febrero de 2018, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1, del Artículo primero del Auto 4104 del 04 de junio de 2019.	2018 2019 2021

⁴⁰ Los años corresponden a los actos administrativos en los cuales han relacionado los requerimientos.

Nº	Requerimiento	AÑO ⁴⁰
14	Presentar el plan de mantenimiento para un periodo mínimo de tres (3) años, especificaciones técnicas correspondientes, en cuanto a: fertilización, plateo, podas, control fitosanitario, resiembra, limpiezas, cercado o control de animales, etc., garantizando al finalizar del tercer año de mantenimiento, un prendimiento mínimo del 95% de los individuos o coberturas establecidas del programa de "Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural" del Plan de Inversión del 1%. Dando cumplimiento del numeral 2.9 del artículo décimo tercero de la Resolución 782 del 23 de abril de 2010.	2014 2018 2019 2021
15	Presentar indicadores de seguimiento y cumplimiento (cualitativos y cuantitativos) del programa de "Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural". En cumplimiento del numeral 2.10 del artículo décimo tercero de la Resolución 782 del 23 de abril de 2010.	2019 2021
16	Identificación y cuantificación de los disturbios incluyendo la magnitud de cada uno, expresada en intensidad (tamaño del área disturbada), y la severidad del daño causado por el disturbio.	2017 2018 2019 2021
17	Especificaciones técnicas de los tipos de diseños florísticos a establecer dentro de las herramientas o modelos de reforestación de tipo protector, restauración o enriquecimiento de la cobertura vegetal existente, y del mantenimiento a realizar.	2014 2018 2019 2021
18	Presentar para el proyecto "Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad en restauración conservación y protección de la cuenca del río San Jorge", la línea base de la zona donde se ejecutará.	2013 2014 2018 2019 2021
19	Presentar módulos de capacitación que deben propender como resultado final el logro de los productos de la capacitación establecidos en los lineamientos del Programa de Promotoría Ambiental Comunitaria por la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además el programa de capacitación debe contener unas actividades de trabajo de campo o actividades prácticas, que deben contar con el apoyo de los docentes del área y de una guía pedagógica elaborada por la institución académica, que permita a los participantes generar al finalizar la capacitación un producto tangible entregado mediante un documento escrito, que represente un avance temático del producto final que se acuerde.	2013 2014 2019 2021
20	Metodología a implementar de manera amplia y suficiente, estableciendo los contenidos temáticos, las actividades referidas al trabajo de campo, para lo cual deberá tener en cuenta el Programa de Capacitación establecido en los Lineamientos del Programa de Promotoría Ambiental Comunitaria,	2013 2014 2019 2021
21	Ejecutar y dar cumplimiento a la actividad de adquisición de predios destinados a procesos de restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural en zonas cercanas los nacimientos y cuerpos de agua del área de influencia directa del Proyecto GECELCA 3.2.	2019 2021

Fuente: elaboración propia basada en el Auto 04104 de 2019, Auto 05374 de 2020 y Acta 52 de 2021.

Con base en la tabla anterior, se identificó que:

1. Del componente atmosférico relacionado con los requerimientos 1 y 2 y del componente biótico, requerimiento 10; la ANLA emitió el concepto técnico 5200 de 30 de agosto de 2021 donde realiza la evaluación para iniciar el proceso sancionatorio, además se encuentra el memorando del 15 de septiembre de 2021 del grupo caribe remitido el grupo de actuaciones sancionatorias ambientales. Vale la pena resaltar que a la fecha no hay inicio del proceso administrativo sancionatorio pese a las reiteraciones realizadas desde los años 2013.

2. De los documentos mínimos que contempla el EIA, la ANLA desde el año 2018 ha requerido a Gecelca la actualización del plan de contingencias donde incluyan información del Decreto 2157 de 2017. Siendo este un instrumento en el que se analizan las amenazas, vulnerabilidades y riesgos por la operación del proyecto es fundamental que dicho documento sea actualizado.

3. En los requerimientos reiterados se encuentran temas relacionados con, el plan de inversión del 1%, programas de restauración, manejo forestal y paisajístico, emisiones atmosféricas, calidad del aire, sociales (capacitaciones) y construcciones (reubicación del muro).

Dada la importancia de los requerimientos, y teniendo en cuenta que han sido reiterativos por parte de la empresa persiste el incumplimiento a las obligaciones contenidas en Resolución 782 de 2010 y sus respectivas modificaciones.

Causa

No aplicar oportunamente la potestad sancionatoria para exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental y en el seguimiento a cargo de la ANLA.

Efecto

El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Resolución 782 de 2010 y sus respectivas modificaciones no permiten contar con la totalidad de la información que impacta evaluar el grado de implementación de las actividades definidas en los planes, su eficiencia y eficacia en la protección del medio ambiente, aumentando el riesgo de que se presenten afectaciones ambientales.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

Frente al numeral 1 menciona:

Ahora bien, frente a la afirmación “Vale la pena resaltar que a la fecha no hay inicio del proceso administrativo sancionatorio pese a las reiteraciones realizadas desde los años 2013”, es importante señalar que, a partir del análisis del concepto técnico en mención, se generó el expediente SAN0100-00-2021 en el cual reposa el Auto No. 08227 del 30 de septiembre de 2021 con el cual esta autoridad ordenó el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental en contra de la sociedad GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A E.S.P. GECELCA S.A. ES.P., identificada con NIT 900082143-0, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 y con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo, sustentó la decisión adoptada por el Auto en mención y que circunscribe los siguientes hechos: (pág. 46).

- 1. Por no presentar evidencia documental (informe y registros) de las actividades de limpieza y lavado de los camiones una vez se descarga el carbón en el patio de carbón.*
- 2. Por no presentar evidencia documental (informe y registros) de la instalación de una barrera perimetral en el patio de carbón, con una altura de por lo menos un (1) metro por encima de la altura de las pilas de carbón, la cual debía encontrarse construida previo al inicio de la etapa de operación.*
- 3. Por no presentar los resultados de los monitoreos realizados a la cobertura vegetal leñosa establecida en el perímetro de la central en el segundo semestre del 2014, con el cual se permita evidenciar el crecimiento anual del material establecido, así como realizar un monitoreo de la mortalidad y estado fitosanitario del mismo (pág. 47).*

La CGR considera que, el inicio del proceso sancionatorio hasta septiembre del año 2021 evidencia la falta de oportunidad de la ANLA en su gestión de seguimiento y control ante los reiterados incumplimientos del titular de la Licencia Ambiental. Ya que, como fue observado por la CGR, los requerimientos datan del año 2015 (hechos 2 y 3) y del año 2017 (hecho 1).

En ese mismo sentido, respecto a los incumplimientos en la presentación del monitoreo de la revegetalización y/o restauración del plan de manejo ambiental, correspondiente al segundo semestre del año 2014, la CGR observó que la omisión reiterada de información sobre el monitoreo de esta medida son tardíos por parte de la ANLA evidenciando debilidades en el seguimiento y control. Toda vez que no tuvo conocimiento oportuno del estado de las medidas en el tiempo establecido, ni conocido los impactos sobre los elementos del capital natural, sin que la autoridad ambiental pudiera conceptuar al respecto.

Respecto al numeral 2 de la condición, la ANLA indica que,

[...] es importante mencionar que la Ley 1333 de 2009 “por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, radica la titularidad de la potestad sancionatoria ambiental en el Estado, a través de las autoridades ambientales de acuerdo con sus respectivas competencias, y define en su artículo 5 como infracción ambiental: “toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.

En este sentido, la ANLA es competente para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, teniendo en cuenta que es la autoridad facultada para otorgar y efectuar seguimiento al instrumento ambiental del presente proyecto, sin perjuicio de que previo a ello se investigue a detalle la aplicabilidad de la Ley, de tal manera que haya mérito suficiente para establecer la probable existencia de conductas constitutivas de infracción ambiental (pág. 47).

[...]

Es importante resaltar que respecto del control del plan el Artículo 2.3.1.5.2.6.1. del Decreto 2157 de 2017, precisa: “En el marco de los artículos 2° y 44 de la Ley 1523 de 2012, los órganos de control de Estado ejercerán procesos de monitoreo, evaluación y control y, la sociedad, a través de los mecanismos de veeduría ciudadana, a los planes de gestión del riesgo de la entidades públicas y privadas” de esta manera el control que se ejerce sobre el plan, no solo está en cabeza de la ANLA sino que obedece a un seguimiento articulado con los demás entes bajo el principio de corresponsabilidad (pág. 48).

A lo anterior, la CGR evidencia que, de acuerdo con el Artículo 2.2.2.3.9.1. del control y seguimiento de la licencia ambiental, la ANLA es la autoridad ambiental encargada de verificar el plan de contingencia, adicionalmente debe constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental. Por lo tanto, dicha autoridad tiene autonomía para tomar las respectivas medidas sobre el incumplimiento reiterado de la actualización del plan de contingencias que data de octubre del año 2018 del Auto 6121, donde establece que Gecelca tiene un término de 3 meses para dar cumplimiento a dicho requerimiento, situación que a la fecha aún persiste.

Posteriormente la ANLA indica que:

Así las cosas, es mediante Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017 [...]; donde establece en el Parágrafo 1° del Artículo 2.3.1.5.2.7.1. Requerimientos adicionales del PGRDEPP. “Las entidades públicas y privadas responsables del Plan, contarán con un término de seis (6) meses para adoptar su respectivo Plan, prorrogable por una sola vez y por el mismo término”, este epígrafe hace referencia a la adopción por parte del responsable de la implementación del Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas PGRDEPP (pág. 47)

[...]

GECELCA S.A. E.S.P., mediante radicado 2020222858-1-000 de fecha 16 de diciembre de 2020, da respuesta al Auto 05374 del 10 de julio de 2020, indicando que “...específicamente para los numerales relacionados con el Plan de Contingencia, manifiesta que “[...] Con la finalidad de dar cumplimiento a este requerimiento, GECELCA actualmente se encuentra revisando su PGRD, con el fin de actualizar y ajustar los documentos necesarios teniendo en cuenta las consideraciones aquí planteadas por ésta Autoridad. Partiendo de que el Plan depende de la consecución, levantamiento e integración de información multidisciplinaria, GECELCA solicita a esta Autoridad un plazo para que el documento actualizado bajo las consideraciones hechas en la revisión del Auto No 5374 de 2020, se presente durante el próximo Informe de Cumplimiento Ambiental, integrando dicho plan con los Planes de Emergencia de la Central y los Planes de Contingencia Ambientales, en el que se incluye el Plan de Contingencia para Manejo y Derrame de hidrocarburos, el Plan de Gestión de Riesgos para Manejo de Vertimientos, y el Plan de Contingencias para los Sistemas de Control de Emisiones (pág. 49).

[...]

De acuerdo con lo planteado por la sociedad, se debe tener en cuenta que los planes de gestión del riesgo de vertimientos y los planes de contingencias para los sistemas de control de emisiones mencionados, cuentan con normatividad específica y no guardan relación con el Decreto 2157 del 21 de diciembre de 2017; adicionalmente, teniendo en cuenta que los requerimientos de los numerales 19 y 22, del Artículo Primero del Auto 05374 del 10 de junio de 2020 son reiterados, esta Autoridad Nacional considera que no se da cumplimiento y no se puede dar por concluido (pág. 50).

Ante lo expuesto la CGR encontró que la ANLA no ha evidenciado el cumplimiento de dicha obligación, puesto que en el acta 52 del año 2021, la ANLA indica que:

[...] una vez verificados los documentos obrantes en el expediente LAM4656, no se hallaron evidencias documentales de la presentación por parte de la sociedad de la información aquí requerida. Adicionalmente, y de acuerdo con lo planteado por la sociedad, se debe tener en cuenta que los planes de gestión del riesgo de vertimientos y los planes de contingencias para los sistemas de control de emisiones mencionados, cuentan con normatividad específica y no guardan relación con el Decreto 2157 del 21 de diciembre de 2017.

Acorde con lo anterior, se considera que la sociedad no dio cumplimiento a esta obligación; en consecuencia, se le exigirá que presente las evidencias documentales y dar cumplimiento con lo establecido en el Artículo Primero del Auto 6121 del 10 de octubre del 2018 y el Numeral 2 del artículo segundo del Auto 4104 del 14 de junio de 2019, complementando la información presentada dando alcance a lo establecido en el Decreto 2157 del 21 de diciembre de 2017 (pág. 247).

Es así como se observa que la ANLA sigue requiriendo al titular el cumplimiento de dicha obligación en el año 2021, y teniendo en cuenta que el Decreto 2157 da un plazo de 6 meses para adoptar dicho plan, prorrogable una sola vez y por el mismo tiempo, la CGR considera que la autoridad ambiental aún presenta debilidades en su labor de seguimiento y control.

Respecto al numeral 3 de la condición la ANLA indica que,

[...] Como parte de la actuación de la Autoridad se encuentra en evaluación la pertinencia de inicio de proceso sancionatorio a través del Memorando Interno 2021199070 del 15 de septiembre de 2021 en el cual se remite el Concepto Técnico 5200 del 30 de agosto de 2021 de inicio de procedimiento sancionatorio y se crea el expediente SAN0100-00-2021, por la omisión reiterada de requerimientos asociados a la presentación de información de línea base de la compensación forestal al interior de las instalaciones de la central, que, pese a que ha presentado información relacionada con la misma, ésta ha sido incompleta (pág. 50).

[...]

También han sido presentados los informes de las reforestaciones adelantadas en el ICA 16, de los años 2019 y 2020, con informes de las reforestaciones, siembra, mantenimientos adelantados en esos años, dando cumplimiento a las obligaciones contenidas en el PMA, por lo tanto no es precisa la afirmación emitida por la CGR al decir que no se aplica oportunamente “la potestad sancionatoria para exigir el cumplimiento de las obligaciones [...]”, ya que no se dan condiciones de modo, tiempo y lugar para la mayoría de obligaciones, ante las cuales esta Autoridad ha realizado diferentes solicitudes y requerimientos específicos.

Tampoco es precisa la afirmación realizada por la GCR, al indicar que el no contar con la totalidad de la información “impacta evaluar el grado de implementación de las actividades definidas en los planes, su eficiencia y eficacia en la protección del medio ambiente, aumentando el riesgo de que se presenten afectaciones ambientales” dado que la función por parte de esta Autoridad se ha cumplido, siendo los requerimientos emitidos en función de la información presentada y las actividades implementadas por la Sociedad hasta el momento, por lo cual “el riesgo” a que se presenten afectaciones ambientales no se considera probable, entre otras porque las actividades de reforestación se han desarrollado y corresponden a medidas compensatorias ante la intervención de áreas aprobadas con la licencia y su modificación y no a la intervención de nuevas áreas o afectación a nuevos recursos a los ya aprobados (pág. 51).

A lo expuesto anteriormente, la CGR considera que, si bien no hay condiciones de modo, tiempo y lugar para el cumplimiento de las obligaciones, la ANLA reiterativamente requiere al titular de la licencia ambiental información que no presenta de forma completa o que no cumple con lo

estipulado en la Resolución 782 del 23 de abril de 2010⁴¹. Por lo tanto, la CGR aún evidencia debilidades en el seguimiento del cumplimiento de los requerimientos que surgen desde los años 2013.

Teniendo en cuenta lo anterior, se establece que la ANLA, al requerir información y acciones para la implementación de las medidas, no tiene la certeza del estado de avance del plan de manejo ambiental y su efectividad.

Posteriormente la ANLA indica que:

Con respecto a los requerimientos reiterados asociados a plan de inversión de no menos del 1%, vale la pena mencionar que la Sociedad cuenta con un plan de inversión aprobado por la Resolución 782 del 23 de abril de 2010, [...]. A través del Auto 1315 de 2013 se aprueban otras dos líneas de inversión, la adquisición de predios y/o mejoras en zonas de ronda hídrica y la instrumentación y monitoreo del recurso hídrico. Todas estas líneas de inversión han venido implementándose en el área de influencia de la Central, siendo los requerimientos en su gran mayoría asociados a la actualización del monto base de inversión según lo establece el artículo 321 de la Ley 1955 de 2019.

Ante cada una de estas líneas de inversión adelantadas por la sociedad, esta Autoridad Nacional realizó requerimientos los cuales se encuentran consignados en el Concepto Técnico 1196 de 2021 acogido por el acta 51 del 15 de marzo de 2021, de tal manera que sean ajustados los alcances y se dé la suficiente claridad frente a cada una de las líneas de inversión [...] (pág. 51)

Por lo anteriormente expuesto Esta Autoridad ha evaluado la pertinencia de inicio de procedimiento sancionatorio por la omisión reiterada de información y requiriendo los ajustes y la suficiencia en la información relacionada con las líneas de inversión de no menos del 1%, previo a su finalización y cumplimiento de la obligación, siendo como se dijo líneas arriba, poco probable que se presente “el riesgo” de afectaciones ambientales ya que la inversión del 1 %, corresponde a una actividad compensatoria que aunque en ausencia del monto de liquidación, sí se ha venido implementando, a favor de la restauración, rehabilitación y enriquecimiento de la cobertura protectora de la cuenca del río San Jorge, así como la capacitación de la comunidad según la línea de inversión aprobada (pág. 52).

A lo anterior, la CGR evidencia que de acuerdo con el Artículo 2.2.2.3.9.1. del control y seguimiento de la licencia ambiental, la ANLA es la autoridad ambiental encargada de verificar el plan de inversión del 1%, adicionalmente debe constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental. Por lo tanto, la CGR evidencia que la autoridad ambiental, ha venido requiriendo la actualización del plan de inversión del 1%, sin embargo, aún hacen requerimientos de su implementación y ejecución.

En relación, con el numeral 3 la ANLA indica que:

Frente al numeral 3 relacionado con los temas de emisiones atmosféricas, calidad de aire, y construcciones, a continuación, se listan los procesos sancionatorios que a la fecha se han emitido para contrarrestar el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con los temas antes señalados:

EXPEDIENTE SANCIONATORIO	AUTO APERTURA	CARGO
SAN0100-00-2021	Auto No. 08227 del 30 de septiembre de 2021	1. Por no presentar evidencia documental (informe y registros) de las actividades de limpieza y lavado de los camiones una vez se descarga el carbón en el patio de carbón. 2. Por no presentar evidencia documental (informe y registros) de la instalación de una barrera perimetral en el patio de carbón, con una altura de por lo menos un (1) metro por encima de la altura de las pilas de carbón, la cual

⁴¹ Por la cual otorgan la licencia ambiental para el proyecto Central termoeléctrica Gecelca 3 y se toman otras determinaciones.

		<i>debía encontrarse construida previo al inicio de la etapa de operación.</i>
SAN0017-00-2017 (LAM4656)	Auto 01253 de 26 de marzo de 2018	<i>Por realizar la construcción de un muro no autorizado al interior de las zonas de no intervención (exclusión) del proyecto, incurriendo con ello en presunta infracción a lo establecido en el numeral 1 del Artículo Sexto, y Artículo Décimo Quinto de la Resolución 782 del 23 de abril de 2010, y en el Artículo 1 de la Resolución 1315 del 23 de diciembre de 2013.</i>

Dichos tramites se encuentran en curso por parte del Grupo de Actuaciones Sancionatorias, y en ese orden, en el pliego de cargos se expresan las acciones u omisiones que constituyen la infracción, así como las normas ambientales que se estiman vulneradas o el daño causado y con ello determinar si se adecúan a la descripción típica de infracción ambiental establecida en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009. (pág. 52).

Conclusión:

De acuerdo con los diferentes argumentos presentados para los numerales 1, 2 y 3, la causa y su efecto correspondiente referido por la CGR, esta Autoridad considera que, para el caso del numeral 3, se ha dado pleno cumplimiento de sus funciones frente a la evaluación e inicio de procedimiento sancionatorio relacionado con la omisión reiterada de información y se han reiterado requerimientos o realizados como producto del seguimiento otros, en aras de obtener la suficiencia y claridad en la información presentada por la sociedad frente a todas las medidas compensatorias, las cuales han sido adelantadas e implementadas por la sociedad o presentadas para su aprobación ante esta Autoridad, siendo poco probable que se generen "riesgos" de afectaciones ambientales, considerando que la intervención del área de influencia de la Central se realiza para favorecer la recuperación, restauración o enriquecimiento de las coberturas protectoras de la cuenca del río San Jorge, la construcción y puesta en marcha de la estación de medición de caudales, insumo básico para el seguimiento del recurso por parte del IDEAM o la rehabilitación de los terrenos y manejo paisajístico de las áreas al interior de la central, de tal manera que se compense a la sociedad por la intervención de las coberturas naturales intervenidas para la construcción y la ampliación posterior de la Central.

Por las razones expuesta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales solicita respetuosamente a la CGR retirar la observación (pág. 53).

A lo expuesto por la entidad, la CGR considera que, aunque la ANLA inicio el proceso sancionatorio en el año 2021, la CGR ha evidenciado que la autoridad ambiental ha sido permisiva en el cumplimiento de las obligaciones puesto que, los requerimientos son reiterativos y que los primeros surgen en el año 2013. Por lo que cuestiona la CGR es la oportunidad en la toma de medidas.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el análisis de respuesta, la CGR evidencia debilidades en el seguimiento y control por parte de la ANLA ante el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en la Resolución 782 del 23 de abril de 2010, y sus respectivas modificaciones, así como autos que se derivan de los seguimientos a la termoeléctrica Gecelca 3 y 3.2.

Con el análisis anteriormente expuesto, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 5. [D3] Seguimiento a obligaciones (LAM609) - Termoflores 2 [CRA]

Resumen:

De acuerdo con la información reportada a la auditoría sobre los expedientes del seguimiento realizado por parte de la Corporación para el periodo 2018-2021, se evidencia que la

Corporación realizó seguimiento al cumplimiento de obligaciones respecto del permiso de vertimientos, mientras que en relación con los otros instrumentos otorgados (concesión de aguas, ocupación de cauce y programa de uso eficiente y ahorro del agua) no se evidenció información del seguimiento realizado a las obligaciones impuestas por la autoridad ambiental.

Criterios

- Constitución Política de Colombia

ARTÍCULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

- Ley 99 de 1993

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

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

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

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

ARTICULO 30. Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

ARTICULO 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;

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

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

- Ley 734 de 2002

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: [...]

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Hechos/Condición

De acuerdo con la información reportada a la auditoría, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) otorgó los siguientes permisos y autorizaciones al proyecto de generación eléctrica Termoflores 2 (LAM0609):

Instrumento	No. Resolución	Año	Usuario
Concesión de aguas (prórroga)	730	2019	PRIME TERMOFLORES SAS ESP
Ocupación de cauce	541	2018	PRIME TERMOFLORES SAS ESP
Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA)	757	2017	PRIME TERMOFLORES SAS ESP
Permiso de vertimiento*	946	2015	PRIME TERMOFLORES SAS ESP
* En trámite de renovación de acuerdo con lo dispuesto en el Auto 1099 de 2020.			

Al solicitar por parte de la CGR los expedientes correspondientes al seguimiento realizado, la entidad reportó que,

Revisada la base de datos de la Subdirección de Gestión Ambiental y en complemento a la información relacionada en la respuesta al requerimiento No. 1, se identifican los siguientes actos administrativos derivados de las labores de seguimiento y control ambiental a los permisos y autorizaciones ambientales otorgados a PRIME TERMOFLORES S.A.S E.S.P. para la operación del proyecto de Generación eléctrica propiedad ubicado en el Distrito de Barranquilla:

Año	Mes	Día	Categoría	No.	Tipo de actuación	Concepto/Detalle
-----	-----	-----	-----------	-----	-------------------	------------------

2020	Enero	24	Resolución	31	Acepta	Cambio de razón social.
2021	Marzo	30	Resolución	166	Acepta	Cambio de razón social.
2021	Septiembre	14	Auto	370	Requerimientos	ARnD
* En trámite de renovación de acuerdo con lo dispuesto en el Auto 1099 de 2020.						

Sin embargo, las resoluciones en las que se otorgaron permisos y autorizaciones establecen una serie de obligaciones ambientales que debieron ser objeto de seguimiento por parte de la autoridad ambiental. Son las siguientes:

Instrumento	Obligaciones ambientales
Concesión de aguas (prórroga) Resolución 730 de 2019	<p>ARTÍCULO SEGUNDO: La Concesión de Agua Superficiales, se condiciona al cumplimiento de las siguientes obligaciones ambientales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar anualmente el agua captada del río Magdalena en donde se evalúen los siguientes parámetros: pH, Temperatura, Turbiedad, Oxígeno Disuelto, Sólidos Suspendidos Totales, Sólidos Disueltos, Nitritos, Nitratos, Cloruros, Conductividad, Dureza, SAAM, Alcalinidad, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, DBO5, DQO, Grasas y/o Aceites. • Los análisis deben ser realizados por un laboratorio acreditado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), para ello deben tomarse muestras simples durante tres (3) días consecutivos. Deberán informar con quince (15) días de anticipación la fecha y hora de realización de los muestreos para que un funcionario avale la realización de estos. • Llevar registros mensuales del agua captada diariamente. Dichos registros deben ser reportados semestralmente a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico. • No captar mayor caudal del concesionario, ni dar uso diferente al recurso, en caso que quiera destinar el recurso para un uso diferente al concesionario deberá solicitar a esta Autoridad Ambiental la modificación de la concesión. • Enviar anualmente los certificados de calibración de los medidores de caudal. • Dar cumplimiento a las demás obligaciones impuestas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - C.R.A., adicionales a las descritas en la presente actuación administrativa y las contempladas en la legislación ambiental colombiana vigente. <p>ARTÍCULO TERCERO: Cuando se presenten modificaciones o cambios en las condiciones bajo las cuales se prorrogó la concesión de aguas superficiales, la empresa Zona Franca CELSIA S.A. E.S.P., identificada con Nit. 830.113.630-7, deberá dar aviso de inmediato y por escrito a la autoridad ambiental competente y solicitar la modificación de la concesión, indicando en qué consiste la modificación o cambio y anexando la información pertinente.</p> <p>ARTICULO CUARTO: La empresa Zona Franca CELSIA S.A. E.S.P., identificada con Nit. 830.113.630-7, representada legalmente por el señor Jaime Pardo Rodríguez, debe dar estricto cumplimiento al Plan de acción, los proyectos a implementar junto con las respectivas metas e indicadores, así como el cronograma y presupuesto del Programa de Uso eficiente y Ahorro de Agua (PUEAA), presentado a esta Corporación, aprobado mediante la Resolución 757 de 2017</p>
Ocupación de cauce Resolución 541 de 2018	<p>ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR a la sociedad CELSIA S.A. E.S.P., identificada con Nit N° 811.030.322-7, y representada legalmente por el señor Marcelo Álvarez Ríos, o quien haga sus veces al momento de la notificación del presente acto administrativo, la ocupación de cauce permanente, para la construcción de un sistema de protección del terreno en la margen occidental del Río Magdalena que permita prevenir la erosión y el debilitamiento de la rivera y garantice la operación de la bocatoma de la empresa.</p> <p>[...]</p> <p>PARAGRAFO SEGUNDO: Las obras a desarrollar por parte de la sociedad CELSIA S.A., E.S.P, identificada con Nit N° 811.030.322-7, y representada legalmente por el señor Marcelo Álvarez Ríos, o quien haya sus veces al momento de la notificación del presente acto administrativo, deben ser realizadas conforme lo establecen los diseños, las especificaciones</p>

	<p>técnicas presentadas, y de acuerdo al cronograma presentado y estará sujeta al cumplimiento de las siguientes obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar aviso al inicio de las actividades de construcción del proyecto. • Supervisar en forma permanente la construcción, con el objeto de detectar la contaminación al cuerpo de agua por el aporte de residuos sólidos, grasas o aceites entre otros, y adoptar las medidas correspondientes para la mitigación de estos impactos. • Darle estricto cumplimiento a lo estipulado en la Resolución 472 de 2017, en relación al manejo de RCD. • Se prohíbe el lavado y mantenimiento de las maquinarias y equipos en el cuerpo de agua, con la finalidad de evitar el derrame de lubricantes o hidrocarburos que contribuyan a la contaminación del mismo. • Al momento de ejecutar las actividades (excavación, construcción, etc.) los materiales deben almacenarse en un área provisional adecuada técnica y ambientalmente y así evitar que estos sean arrastrados por aguas de escorrentía superficial. • En caso de contingencia o accidente, se deben adelantar labores de limpieza inmediatamente y tomar las correcciones apropiadas. • Disponer de los servicios sanitarios necesarios y suficientes para el uso del personal de la obra. • Se deben tomar las medidas necesarias para la protección y aislamiento del cuerpo de agua con el objeto de evitar el aporte de materiales. • En caso de requerir la intervención a otros recursos naturales, se hace necesario que se tramiten todos los permisos ante la autoridad ambiental competente. • La empresa CELSIA S.A. E.S.P., deberá comunicar oportunamente ante la Corporación Autónoma Regional del Atlántico cualquier modificación al proyecto para su respectiva aprobación. • La empresa CELSIA S.A. E.S.P., una vez terminados los trabajos debe presentar ante la Subdirección de Gestión ambiental de esta corporación, un informe de actividades que muestre el antes, durante y después del desarrollo de la obra de construcción. <p>ARTICULO QUINTO: La Corporación Autónoma del Atlántico supervisará y/o verificará en cualquier momento lo dispuesto en el presente Acto Administrativo, cualquier desacato de la misma podrá ser causal para que se apliquen las sanciones conforme a la ley.</p>
<p>Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA) Resolución 757 de 2017</p>	<p>ARTICULO PRIMERO Aprobar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua -PUEAA, presentado por la empresa ZONA FRANCA CELSIA S. A. E. S. P., con NIT. 830.113.630-7, representada legalmente por JAIME PARDO RODRIGUEZ. El cual será implementado en la Vía 40 No. 85 - 555 de Barranquilla.</p> <p>Parágrafo: El Programa se aprueba para un periodo de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, sin perjuicio de los trámites necesarios que se deberán adelantar para solicitud de permisos, concesiones y se deberán adelantar para solicitud de permisos, concesiones y autorizaciones requeridas por la Ley para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de las actividades contempladas en el PROGRAMA DE USO EFICIENTE Y AHORRO DEL AGUA -PUEAA- que afecten o puedan afectar el medio ambiente.</p> <p>ARTICULO SEGUNDO. El Usuario deberá dar estricto cumplimiento a cada una de las obligaciones legales, así como a los lineamientos establecidos dentro del informe técnico No. 000012 del 28 de septiembre de 2017*, descrito en la parte considerativa y que hará parte integral de esta Resolución, el mismo que la Corporación someterá a control y monitoreo a través de la Subdirección de Planeación.</p> <p>Parágrafo: Cualquier modificación al Plan de inversiones y al cronograma de ejecución que se presenta en el documento, deberán ser solicitados y sustentados técnica y financieramente, no deben alterar el cumplimiento de las metas de reducción de pérdidas y programas contemplados.</p> <p>ARTICULO CUARTO. La C. R. A. efectuará visitas de control y monitoreo en cualquier tiempo y sin previo aviso, reservándose el derecho a realizar cualquier otra exigencia tendiente al adecuado manejo del proyecto y su área de influencia. Se parte del criterio que los compromisos adquiridos a lo largo del expediente en referencia se acogerán como herramienta de control y seguimiento ambiental, que facilite la integración del proyecto a la dimensión ambiental y al desarrollo sostenible de la zona.</p>

	<p>* Informe técnico 0012 del 28 de septiembre de 2017:</p> <p>La Empresa asumirá los siguientes compromisos:</p> <p>La empresa ZONA FRANCA CELSIA S. A. E. S. P. debe actualizar el PUEEA, con los registros gestión para seguimiento, además de los consumos del último año en curso para distribuir el consumo actual del recurso.</p> <p>La C. R. A. realizará el seguimiento a la ejecución del Programa durante el quinquenio de vigencia. En las visitas de seguimiento la Empresa deberá entregar todos los soportes necesarios que permitan constatar el desarrollo de los proyectos.</p> <p>La Empresa deberá presentar anticipadamente en los meses de junio y diciembre (de los años primero al quinto) un informe de ejecución de las obras, proyectos y programas contemplados en el PUEEA. Dichos informes deberán detallar claramente las actividades y obras desarrolladas y estar soportados con las ejecuciones presupuestales y con todos los registros posibles (fotográficos, Vistas de chequeo, listados de asistencia, contratos, videos, entre otros).</p> <p>Si en las visitas de seguimiento a la Empresa, se observa uso inadecuado e ineficiente del agua, la C. R. A. hará los requerimientos del caso.</p> <p>Cualquier modificación al plan de inversiones y al cronograma de ejecución que se presenta en el documento, deberán ser solicitados y sustentados técnica y financieramente; cualquier modificación no debe alterar el cumplimiento de las metas de reducción de pérdidas y programas contemplados.</p>
<p>Permiso de vertimiento Resolución 946 de 2015</p>	<p>ARTICULO TERCERO: El permiso de vertimientos líquidos otorgado la empresa ZONA FRANCA CELSIA S.A. E.S.P., identificada con NIT: 860.113.630-7, ubicada en la Vía 40 No. 85 - 555 del Distrito de Barranquilla - Atlántico, representada legalmente para efectos judiciales, tributarios y aduaneros por el señor JAIME JAVIER PARDO RODRIGUEZ, identificado con C.C. N° 8706611, quedará sujeto al cumplimiento de las siguientes obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar semestralmente ante esta Autoridad Ambiental la caracterización de las Aguas Residuales no Domésticas (ARnD), debiendo caracterizar los siguientes parámetros: Caudal, pH, Temperatura, Oxígeno Disueltos, Sólidos Suspendidos Totales, Sólidos Sedimentables, DBO₅, DQO, Grasas y/o Aceites, Acidez, SAAM y los demás parámetros establecidos en la Resolución 631 de 2015 en su Artículo 14, relacionado con los parámetros fisicoquímicos a monitorear y sus valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales de aguas residuales no domésticas (arnd) de actividades asociadas con servicios y otras actividades. • La toma de la muestra deberá estar compuesta de 4 alícuotas cada hora por 5 días de muestreo, los análisis deben ser realizados por un laboratorio acreditado ante el IDEAM. La realización de los estudios de caracterización de Aguas Residuales no Domésticas, deberá anunciarse ante esta Corporación con 15 días de anticipación, de manera que un servidor pueda asistir y avalarlos. • El informe debe contener la caracterización de las aguas residuales, anexas las hojas de campo, protocolo de muestreo, método de análisis empleado para cada parámetro, equipo empleado y originales de los análisis de laboratorio. • La empresa Zona Franca Celsia S.A. E.S.P., debe garantizar que los vertimientos líquidos generados, cumplan con los límites máximos permisibles por la norma. • Informar de inmediato a la Corporación sobre cualquier modificación en su proceso productivo en el que se vean involucrados sus vertimientos líquidos. • Deberá dar estricto cumplimiento a las medidas de manejo adoptadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar los impactos significativos que se puedan derivarse de los vertimientos líquidos generados en su proceso productivo. <p>PARÁGRAFO PRIMERO: En caso de presentarse modificaciones o cambios en las condiciones bajo las cuales se otorgó el permiso, el usuario deberá dar aviso de inmediato por escrito a esta Corporación y solicitar la modificación del permiso, indicando en qué consiste la modificación o cambio y anexando la información pertinente; de conformidad con el Artículo 2.2.3.3.5.9. Modificación del permiso de vertimiento., para su evaluación.</p>

	<p>PARÁGRAFO SEGUNDO: En cumplimiento del Artículo 2.2.3.3.4.1 Registro de actividades de mantenimiento deberá realizar el Registro de actividades de mantenimiento preventivo o correctivo quedando registradas en la minuta u hoja de vida del sistema de pretratamiento o tratamiento de aguas residuales.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO: La empresa ZONA FRANCA CELSIA S.A. E.S.P., identificada con NIT: 860.113.630-7, ubicada en la Vía 40 No. 85 - 555 del Distrito de Barranquilla - Atlántico, representada legalmente para efectos judiciales, tributarios y aduaneros por el señor JAIME JAVIER PARDO RODRIGUEZ, identificado con C.C. N° 8706611 deberá darle estricto cumplimiento a lo contemplado en el Artículo 2.2.3.3.4.3 Y 2.2.3.3.4.4 del Decreto 1076 de 2015, en cuanto a las prohibiciones generales y actividades prohibidas en materia de vertimientos líquidos.</p>
--	---

Así las cosas, de acuerdo con la información reportada a la auditoría sobre los expedientes del seguimiento realizado por parte de la Corporación para el periodo 2018-2021, se evidencia que la Corporación realizó seguimiento al cumplimiento de obligaciones respecto del permiso de vertimientos, del cual se concluyó expedir el Auto 370 de 2021 mediante el cual se realizaron requerimientos referidos la caracterización de las Aguas Residuales no Domésticas (ARnD), mientras que, respecto de los otros instrumentos otorgados, no se evidencia información del seguimiento realizado.

Causa

La situación descrita responde a deficiencias en el ejercicio del control interno en el proceso de seguimiento a permisos, concesiones y autorizaciones, proceso que está a cargo de la Subdirección de Gestión Ambiental de la entidad.

Efecto

Al no contarse con la documentación que evidencie el seguimiento realizado por parte de la autoridad ambiental a las obligaciones que impone a través del otorgamiento de permisos, concesiones y/o autorizaciones, se plantea un escenario de incertidumbre respecto al cumplimiento de dicha función que, en el caso concreto, se debió realizar sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas en las resoluciones de concesión de aguas, ocupación de cauce y programa de uso eficiente y ahorro del agua.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La CGR dio a conocer la observación mediante comunicación con radicado 2021EE0201917 remitida a través de correo electrónico el 23 de noviembre de 2021⁴², con un término de respuesta de cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación.

La entidad no dio respuesta a la observación comunicada, por lo que se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

⁴² A las cuentas de correo electrónico: sdga@crautonomia.gov.co, jleon@crautonomia.gov.co, jcardozo@crautonomia.gov.co, vagudelo@crautonomia.gov.co, info@crautonomia.gov.co y peticiones@crautonomia.gov.co.

Hallazgo 6. Medidas por impactos por uso del agua de mar (LAM1179) - Termoguajira [ANLA]

Resumen:

Se determinó que a la fecha de corte de la auditoría (junio de 2020) aún no se cuenta con una apropiada identificación, medición y evaluación de los posibles impactos ocasionados con las descargas de agua al mar, ni se ha establecido la ficha de manejo a implementar según tales impactos, como resultado final de la implementación de un paquete de obligaciones que fueron incluidas en la ficha de manejo sobre el uso del agua de mar a través del artículo 1 de la Resolución 428 de 2015, con la cual la ANLA ajustó, vía seguimiento, el Plan de manejo ambiental de la Central Termoeléctrica Termoguajira.

Crterios

- Constitución Política de Colombia

ARTÍCULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

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

- Ley 99 de 1993

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

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

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

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

- Decreto 1076 de 2015

ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

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

2. *Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
3. *Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
4. *Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
5. *Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
6. *Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
7. *Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
8. *Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.*

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. [...]

9. Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.

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

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. [...]

(Decreto 2041 de 2014, art.40)

- Ley 489 de 1998⁴³

Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento

⁴³ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Hechos/Condición

Mediante la Resolución 428 de 2015 la ANLA ajustó, vía seguimiento, el Plan de manejo ambiental de la central termoeléctrica Termoguajira. Para la ficha de manejo sobre el uso del agua de mar (PMA-TG-07), en el artículo primero se estableció:

ARTÍCULO PRIMERO. - Aprobar la Actualización el Plan de Manejo Ambiental establecido para el proyecto "Central Térmica de la Guajira TERMOGUAJIRA" de acuerdo a lo considerado en la parte motiva del presente acto administrativo y bajo las obligaciones que se describen a continuación para cada una de los siguientes programas:

<p>Uso de Agua de Mar</p>	<p>PMA-TG-07</p>	<p>[...]para dicho ajuste o modificación la Empresa deberá incluir las medidas correspondientes teniendo en cuenta lo siguiente:</p> <p>a) Realizar una caracterización del bentos marino en la zona de descarga durante un periodo anual con una frecuencia de muestreo mensual, teniendo como referencia la misma isobata en la que se encuentra el punto de captación de agua de mar, que incluya estaciones de muestreo representativas antes del sitio de captación, en el sitio de descarga del agua de enfriamiento y después del sitio de descargas, teniendo en cuenta el régimen de corrientes predominantes del área de estudio.</p> <p>b) De igual manera se debe tener en cuenta en la caracterización del bentos marino datos como granulometría, temperatura, valores de materia orgánica y composición química del sitio de muestreo, entre otras, <u>que permitan medir el posible impacto sobre las comunidades bentónicas por el cambio de las condiciones ambientales en la zona de descarga y comparar con las estaciones de muestreo establecidas, en las cuales como mínimo deberán tener tres puntos de muestreo con sus respectivas replicas para el análisis estadístico.</u></p> <p>c) En este sentido se deberá realizar un monitoreo mensual de ictioplancton durante un periodo anual con la misma frecuencia del monitoreo efectuado al bentos marino y <u>evaluar los posibles impactos generados por las descargas de agua de mar con aumento de temperatura, para establecer de esta manera la ficha de manejo a implementar según los impactos identificados.</u></p> <p>d) Se hace necesario ajustar la presente ficha de manejo en el sentido de implementar un sistema de registros de temperatura en el área de descarga del agua de mar con una periodicidad diaria.</p>
---------------------------	------------------	--

Es decir, se incluyó un paquete de obligaciones cuyo fin último es medir y evaluar los posibles impactos generados por las descargas al mar y así establecer la ficha de manejo a implementar, según aquellos posibles impactos identificados, medidos y evaluados.

De acuerdo con la información reportada a la auditoría, a la fecha de corte (junio de 2021), aún no se ha alcanzado tal objetivo, dado que aún no se cuenta con la identificación, medición y evaluación de los posibles impactos ocasionados con las descargas de agua al mar, ni se ha establecido la ficha de manejo a implementar según tales impactos, como resultado final de la implementación del paquete de obligaciones señaladas en el cuadro anterior.

Causa

La situación descrita se genera en debilidades en el desarrollo de la función de control y seguimiento a cargo de la autoridad ambiental para dar pleno cumplimiento al paquete de medidas impuesto mediante el artículo 1 de la Resolución 428 de 2015, en relación con la identificación, medición y evaluación de los posibles impactos por las descargas al mar y así establecer la ficha de manejo a implementar según los impactos identificados.

Efecto

Con la situación observada se perdería la eficacia del plan de manejo como instrumento base de la gestión ambiental, en el caso concreto, para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos ambientales que se llegaren a identificar y al no haberse establecido las medidas de manejo ambiental pertinentes para tales impactos.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

En primer lugar, describe en detalle las diversas acciones que realiza en desarrollo de sus funciones de control y seguimiento, de acuerdo con la normatividad vigente, el Manual de seguimiento ambiental de proyectos (MADS, 2002) y sus procedimientos internos. También explica cómo en el caso concreto esto se traduce en requerimientos y decisiones que se explicitan en los conceptos técnicos y los actos administrativos respectivos, principalmente en relación con la verificación y análisis a la información reportada por el licenciario, en especial en cuanto a los monitoreos de temperatura en la zona de descarga.

Además explica que hay otras medidas de manejo ambiental relacionadas con el uso del agua de mar que se encuentran en otras fichas distintas a la PMA-TG-07, como las incluidas en la ficha PMA-TG-09 Manejo de vertimientos líquidos, medidas que se dirigen a controlar el impacto denominado “incremento de la temperatura en la zona de descarga”.

Finalmente, específicamente en relación con lo dispuesto en el artículo primero de la Resolución 428 de 2015 para la ficha PMA-TG-07, es decir, el paquete de obligaciones referentes a realizar la caracterización del bentos marino y el monitoreo del ictioplanton bajo un conjunto de condiciones técnicas específicas durante un año y con periodicidad mensual, y cuyo resultado final esperado es identificar, medir y evaluar los posibles impactos generados por las descargas al mar y así establecer la ficha de manejo a implementar, la entidad informa que:

- ha venido haciendo el seguimiento y control respectivo al cumplimiento de las obligaciones y haciendo los requerimientos respectivos frente a incumplimientos en la información presentada⁴⁴,

⁴⁴ Como se puede observar desde el Auto 1266 de 2019.

- que inició en octubre de 2021 un proceso sancionatorio que incluye como parte de los hechos a investigar, el incumplimiento a la presentación de la información y los análisis requeridos⁴⁵, y
- que en consecuencia, las actuaciones realizadas en el ejercicio del control y seguimiento han sido eficaces y oportunas, “*permitiendo identificar posibles falencias e irregularidades y su correspondiente rectificación si así fuere el caso (pág. 62)*”.

Ante lo manifestado por la entidad la CGR considera que, aunque la ANLA ha desarrollado sus funciones de seguimiento y control ambiental de acuerdo con lo previsto en la normatividad vigente, en el caso concreto del paquete de obligaciones establecidas con el artículo 1 de la Resolución 428 de 2015 para la ficha PMA-TG-07, aún no se ha alcanzado el resultado final de tales medidas, que es identificar, medir y evaluar los posibles impactos generados por las descargas al mar y así establecer la ficha de manejo a implementar para esos posibles impactos.

Para la CGR las caracterizaciones y monitoreos requeridos en el paquete de obligaciones no son el fin, si no el medio, tal como se observa en la tabla siguiente, que presenta el resultado de un ejercicio de análisis de contenido⁴⁶ sobre los textos de las obligaciones para identificar sus unidades básicas: el qué, el cuándo, el cómo y finalmente el para qué, que es el objetivo o el resultado final esperado:

	¿Qué?	¿Cuándo?	¿Cómo?	¿Para qué? [Resultado final]
a)	Realizar una caracterización del bentos marino en la zona de descarga [...],	durante un periodo anual con una frecuencia de muestreo mensual	teniendo como referencia la misma isobata en la que se encuentra el punto de captación de agua de mar, que incluya estaciones de muestreo representativas antes del sitio de captación, en el sitio de descarga del agua de enfriamiento y después del sitio de descargas, teniendo en cuenta el régimen de corrientes predominantes del área de estudio.	
b)	De igual manera se debe tener en cuenta en la caracterización del bentos marino datos como granulometría, temperatura, valores de materia orgánica y composición química del sitio de muestreo, entre otras [...]		[...] comparar con las estaciones de muestreo establecidas, en las cuales como mínimo deberán tener tres puntos de muestreo con sus respectivas replicas para el análisis estadístico.	<u>medir el posible impacto sobre las comunidades bentónicas por el cambio de las condiciones ambientales en la zona de descarga</u>
c)	En este sentido se deberá realizar un monitoreo de ictioplancton [...]	mensual durante un periodo anual con la misma frecuencia del monitoreo		<u>evaluar los posibles impactos generados por las descargas de agua de mar con</u>

⁴⁵ A través del Memorando 2021213410 del 4 de octubre de 2021, por medio del cual se remite el Concepto Técnico 5574 del 14 de septiembre de 2021 y se da apertura al expediente Sancionatorio 114-00-2021 (ANLA, 2021, pág. 60).

⁴⁶ Los análisis de contenido son un conjunto de técnicas de investigación cualitativa para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de piezas documentales (Berelson, 1966); facilitan la descripción sistemática de los componentes semánticos y formales de todo tipo de mensaje (contenido manifiesto), y la formulación de inferencias válidas acerca de los datos reunidos (Colle, 2011).

	¿Qué?	¿Cuándo?	¿Cómo?	¿Para qué? [Resultado final]
		<i>efectuado al bentos marino</i>		<u>aumento de temperatura [...]</u> <u>establecer de esta manera la ficha de manejo a implementar según los impactos identificados</u>
d)	<i>Se hace necesario ajustar la presente ficha de manejo</i>	<i>[...] periodicidad diaria.</i>	<i>[...] implementar un sistema de registros de temperatura en el área de descarga del agua de mar [...]</i>	

Por lo anterior, se considera que seis años después de la expedición de la Resolución 428 de 2015 aún no se cuenta con el resultado final esperado de la implementación del paquete de obligaciones impuestas para incluir en la ficha PMA-TG-07, ya que no se cuenta aún con la identificación, medición y evaluación de los posibles impactos por las descargas al mar ni se ha establecido la ficha de manejo a implementar según los impactos identificados, aún más teniendo en cuenta lo afirmado en el Concepto Técnico 12655 del 28 de noviembre de 2014 que sirvió como fundamento de la Resolución y en el que se estableció:

Por otra parte, la Empresa menciona dentro de su análisis de impactos al medio biótico que “Los impactos en el medio biótico fueron calificados como moderados e irrelevantes. Los biotopos que más interactúan son el terrestre y el marino, debido al transporte externo de carbón desde las minas hasta la planta, y las cenizas desde la planta hasta las empresas que harán uso de ellas [...] sin embargo es de aclarar que siendo los biotopos terrestre y marino los que más interactúan no solo es por el transporte del carbón y las cenizas, en este análisis no se tiene en cuenta el vertimiento que se realiza al mar por el sistema de enfriamiento que utiliza la planta térmica. En este sentido son esos impactos ocasionados al medio marino a los que se les debe dar mayor relevancia, si se tienen en cuenta que las altas temperaturas del agua limitan la reproducción y el crecimiento de muchas especies hidrobiológicas en un ecosistema acuático, debido a que el aumento en la temperatura origina cambios en las comunidades naturales, disminuyendo la estructura y su composición (Chelton et. al, 1982), y si se tiene en cuenta que en los monitoreos mensuales reportados registrados durante el segundo semestre de 2011, se reportaron variaciones hasta de 13 °C en el punto de descarga al mar, con respecto a las temperaturas del punto de captación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera necesario ajustar la ficha de manejo ambiental PMA-TG-07, Uso del agua de mar, en el que se implemente un sistema de registros de temperatura en la descarga del agua de mar con periodicidad diaria, con el fin de verificar el comportamiento de esta variable sobre el componente hidrobiológico de las aguas costeras, en el área de influencia de la Central.

Adicionalmente, replantear la periodicidad de los muestreos de ictioplancton y de otras comunidades hidrobiológicas de tal forma que se puedan utilizar como indicadores de las condiciones ambientales generadas en la zona costera ubicada en el área de influencia directa de la Central, teniendo en cuenta que la distribución de las comunidades de ictioplancton implica los límites de tolerancia de cada taxón a diversos factores como luz, salinidad, temperatura, etc. (Kinne, 1970, Boehlert & Mundy, 1994), y aunque los monitoreos anuales de ictioplancton que viene realizando la Empresa aportan información valiosa sobre el tema, solo constituyen un dato puntual durante un período anual, que no permiten establecer una correlación entre las variables fisicoquímicas, como la temperatura superficial y la distribución de las poblaciones de ictioplancton en el área de influencia de la Central Termoguajira (pág. 16).

En conclusión, aunque lo manifestado por la ANLA no permite desvirtuar el hecho observado, la CGR retira la connotación disciplinaria con que se había comunicado y ajustará la redacción del hallazgo final teniendo en cuenta las precisiones de la entidad sobre sus actuaciones en el marco del seguimiento y control ambiental que le compete.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 7. Medidas de manejo adicionales (LAM1179)- Termoguajira [ANLA]

Resumen:

En la visita de auditoría realizada por la CGR a la central termoeléctrica Termoguajira el 20 y 21 de octubre de 2021, se evidenció la existencia de dos áreas que presuntamente no cuentan con medidas de manejo ambiental acordes con su condición: 1) un área para el acopio de residuos reutilizables, y 2) un área abandonada denominada “Antiguo Campamento”, por lo que no hacen parte del universo de aspectos que son objeto de seguimiento y control ambiental

Criterios

- Constitución Política de Colombia

ARTÍCULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

- Ley 99 de 1993

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

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

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

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

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

Artículo 57. Del Estudio de impacto ambiental. Se entiende por Estudio de impacto ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la Autoridad ambiental competente el peticionario de una Licencia Ambiental.

El Estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse.

Además incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

- Decreto 1076 de 2015

ARTÍCULO 2.2.2.3.1.1. Definiciones. Para la correcta interpretación de las normas contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

Plan de manejo ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

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

(Decreto 2041 de 2014, art. 1)

ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

- 1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican.*
- 2. Constar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
- 3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
- 4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
- 5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
- 6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
- 7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
- 8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.*

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. [...]

- 9. Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.*

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

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. [...]

(Decreto 2041 de 2014, art. 40)

- Ley 489 de 1998

Artículo 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO.- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Hechos/Condición

En la visita de auditoría realizada por la CGR a la central termoeléctrica Termoguajira el 20 y 21 de octubre de 2021, se evidenció la existencia de dos áreas que presuntamente no cuentan con medidas de manejo ambiental: 1) un área para el acopio de residuos reutilizables, y 2) un área abandonada denominada “Antiguo Campamento”.

1. Área para acopio de elementos reutilizables:

Se evidenció la existencia de un área destinada al acopio de residuos diversos que, de acuerdo con lo manifestado por Gecelca S.A E.S.P., son residuos para ser reutilizados, por lo que corresponde a un almacenamiento con vocación temporal.

Se observó que los residuos se encuentran dispuestos en contacto directo con el suelo, el espacio no cuenta con la señalización pertinente, ni con cerramientos, tampoco cuenta con canales de lixiviados, algunos elementos o partes metálicas presentan oxidación y corrosión y algunos elementos se encuentran cubiertos con vegetación, tal como se observa en la tabla siguiente:

Área para la disposición temporal de residuos reutilizables:	
	
<p>El área no cuenta con cerramientos físicos (techo, malla), ni superficial, por lo que los residuos dispuestos están en contacto directo con el suelo causando una alteración a este.</p>	<p>Se evidencia que en esa área se encuentran aparatos eléctricos y electrónicos como neveras; las cuales se encuentran oxidadas.</p>

	
<p>Algunos elementos se encuentran cubiertos con plástico mientras que otros no.</p>	<p>Los elementos presentan coberturas vegetales, oxidación, corrosión.</p>
<p>La cobertura de algunos elementos se ha degradado en el tiempo, dando paso a corrosión y oxidación.</p>	

En la revisión documental al expediente LAM1179 evidenció que esta área no cuenta con medidas de manejo ambiental acordes con su naturaleza, ni se observa que haya sido objeto de requerimientos u observaciones por parte de la autoridad ambiental en desarrollo de la función de control y seguimiento que le compete.

2) Área denominada “Antiguo Campamento”:

Se evidenció la existencia de un área abandonada denominada “Antiguo Campamento”, en la que se encuentra una infraestructura destinada al alojamiento de los trabajadores que, de acuerdo con lo manifestado en la visita, dejó de usarse desde finales de los años 90 del siglo anterior con ocasión de una reestructuración a la empresa. Se observó que dicha infraestructura aún no ha sido desmantelada ni cerrada, ni posee la señalización pertinente, ni se observa que sobre ella se realicen medidas de manejo específicas frente a su condición de infraestructura que ya no se encuentra en uso para las actividades de generación de energía del proyecto, tal como se observa a continuación:

Área abandonada denominada “Antiguo Campamento”

	
<p>Campamento, lugar que se dejó de utilizar pero no se ha desmantelado y no se ha realizado el cierre de dicha área. Las aguas residuales de dicho lugar se almacenaban en un pozo séptico.</p>	<p>Área que proveía de energía al campamento, pero no se encuentra en funcionamiento. Este lugar no ha sido desmantelado ni cerrado. En la parte de atrás se observan tanques con oxidación y corrosión.</p>
	
<p>Tanques abandonados con oxidación, corrosión y cobertura vegetal, dispuestos directamente sobre el suelo.</p>	<p>Tanques abandonados con oxidación, corrosión y cobertura vegetal, dispuestos directamente sobre el suelo.</p>

Además la revisión documental al expediente LAM1179 evidenció que el área denominada “Antiguo Campamento” y la infraestructura allí dispuesta no cuenta con medidas de manejo ambiental acordes con su condición de abandono.

Aunque el plan de manejo ambiental del proyecto cuenta con la ficha “PMA-TG-13 – Cierre y abandono”, sólo se refiere a los siguientes lugares de aplicación: Áreas del edificio administrativo, Área Industrial, Áreas de los patios de cenizas, Desmantelamiento y abandono definitivo de la central Termoguajira (Área industrial). Es decir, no se incluye el área denominada “Antiguo Campamento”, aunque sí se contemplan los impactos a controlar en el proceso de abandono y desmantelamiento, tal como se presenta a continuación:

Actividad/Aspecto	Impacto
Desmontaje de estructuras metálicas	<ul style="list-style-type: none"> - Alteración de la calidad del agua. - Aumento de la concentración de material particulado.
Desmontaje de estructuras civiles	<ul style="list-style-type: none"> - Afectación de flora y fauna. - Afectación ecosistemas.
Desmontaje de estructuras eléctricas	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades de tipo respiratorio. - Degradación del paisaje. - Generación de olores ofensivos. - Contaminación de suelos por lixiviados, residuos sólidos, óxidos, metálicos.

Causa

La situación descrita se genera en debilidades en el desarrollo de la función de control y seguimiento a cargo de la autoridad ambiental para establecer medidas pertinentes y suficientes acordes con el desarrollo del proyecto y atender situaciones no previstas en los planes de manejo ambiental originalmente concebidos y aprobados.

Efecto

Con la situación observada se perdería la eficacia del plan de manejo como instrumento base de la gestión ambiental frente a los impactos y efectos ambientales que puedan generarse con ocasión de cambios en el proyecto que se suscitaron, por un lado, con el establecimiento de una nueva área para acopio de elementos reutilizables, y por el otro, con el abandono de un área y una infraestructura que requiere de medidas acordes con su condición.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

1. Área para acopio de elementos reutilizables por la sociedad:

Respecto al área para la disposición temporal de residuos reutilizables, la entidad describe lo que observó en la visita de seguimiento realizada del 16 al 18 de marzo de 2021, identificando el “patio de residuos” donde se realiza el acopio de residuos ordinarios y peligrosos, el acopio de chatarra, las bodegas de acopio desagregadas por tipo de residuo. También manifiesta que:

Por otra parte, en inmediaciones del pozo de aguas subterráneas se encontró el acopio de elementos reutilizables por la sociedad, debidamente cubiertos con material plástico negro, asegurados, sin que presente deterioro o abandono alguno por parte de la sociedad, lo cual no representó en su momento a juicio de esta Autoridad, riesgo o vulnerabilidad a los elementos del entorno natural de este proyecto, como se puede observar en el registro fotográfico (pág. 69).

Ante lo manifestado por la CGR sobre la ausencia de medidas de manejo ambiental, requerimientos u observaciones para esta área de acopio de elementos reutilizables, la ANLA cita apartes del Concepto Técnico 01936 del 19 de abril de 2021⁴⁷ y el Acta 119 del 19 de abril de 2021 sobre lo observado en su visita de seguimiento en cuanto al depósito de chatarra y un requerimiento sobre el cumplimiento de la medida 4 de la ficha de manejo PMA-TG-10 Manejo de combustibles líquidos. También precisa que los soportes documentales sobre el cumplimiento de este requerimiento serán presentados por la empresa Gecelca S.A. E.S.P. en el próximo Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA periodo 2021).

Finalmente, concluye que:

[...] para esta Autoridad resulta complejo determinar las razones por las cuales, durante la visita realizada por la CGR, siete meses después de la visita de la ANLA la sociedad no mantuvo las condiciones de orden en el

⁴⁷ Acogido mediante el Acta 119 del 19 de abril de 2021.

sitio de chatarra que sin duda para esta Autoridad representan un incumplimiento al desarrollo de las medidas establecidas en el PMA para el manejo de estos residuos (pág. 71).

Frente a lo manifestado por la ANLA a esta observación, la CGR aclara que se refiere únicamente al área que la ANLA identifica como “acopio de elementos reutilizables por la sociedad”. En este sentido, teniendo en cuenta la brecha temporal de siete meses entre la visita de seguimiento de la ANLA (marzo) y la visita de la CGR (octubre), bien puede suceder que las condiciones cambien con el tiempo, situación que no es atribuible a la autoridad ambiental y que de acuerdo con lo manifestado hará parte del próximo seguimiento a realizar a partir del próximo informe de cumplimiento ambiental a presentarse por parte de la Gecelca S.A. E. S.P.

Sin embargo, lo manifestado por la entidad no desvirtúa lo observado por la CGR en cuanto a que esta área de acopio de elementos reutilizables no cuenta con medidas de manejo específicas acordes con su naturaleza, como sí cuentan los demás tipos de acopios de residuos, a pesar que este acopio adicional también se encuentra en el denominado patio de residuos. Es decir, ni en la Ficha PMA-TG-03 Manejo de residuos ordinarios, ni en la Ficha PMA-TG-04 Manejo de residuos especiales, ni en la Ficha PMA-TG-05 Manejo de residuos peligrosos, ni en la Ficha PMA-TG-10 Manejo de combustible líquido, ni en ninguna otra existen medidas de manejo para este acopio de elementos reutilizables por la sociedad.

En conclusión, este componente de la observación se valida como parte del hallazgo de auditoría.

2) Área denominada “Antiguo Campamento”:

Frente al área denominada Antiguo Campamento la entidad manifiesta que:

Al respecto, la sociedad contempló en la etapa de abandono definitivo la demolición de edificaciones junto con el desmontaje de estructuras metálicas y abandono de tanques de almacenamiento de combustible y aceite, en este sentido, la sociedad Gecelca no reporta información asociada al desmantelamiento del antiguo campamento y manifiesta que la actividad se ejecutará a partir del cierre del proyecto. Por consiguiente, la ANLA no realiza consideraciones al respecto, salvo en lo relacionado con labores de mantenimiento de cunetas, manejo de pozos sépticos y planta de tratamiento de agua que también se desarrollan al interior o en inmediaciones de estas instalaciones (pág. 72).

Sobre los tanques abandonados a la intemperie, la ANLA indica que en el Acta 119 del 19 de abril de 2021 se realizó el siguiente requerimiento:

Presentar evidencias documentales del mantenimiento que realice al tanque de ACPM, soda cáustica y tanque de ácido clorhídrico y demás estructuras y/o equipos metálicos de la planta que presenten deterioro por corrosión y riesgo de fuga o derrame, en cumplimiento a la medida 4 de la Ficha de Manejo: PMA-TG-10 Manejo de combustibles líquidos” (pág. 73).

Finalmente, indica que la empresa le ha manifestado que dichas estructuras “están para ser entregados como residuos aprovechables en virtud de un proceso de licitación para venta y comercialización” y respecto al antiguo campamento, “que en algunas ocasiones se aloja personal en etapa de mantenimiento cuando se supera la capacidad del campamento vigente”, con lo cual concluye que las instalaciones del antiguo campamento “se encuentran sin desmantelar dado que aún se desarrollan actividades asociadas a la etapa operativa del proyecto (pág. 73)”.

Con lo anterior, la ANLA afirma que no podría exigir el desmantelamiento ya que se encuentra sujeto al cierre del proyecto, lo cual no se ha manifestado por parte de la sociedad. Sin embargo,

se cuenta con la ficha de manejo PMA-TG-04 Manejo de residuos especiales, que incluye las medidas de manejo para gestionar los residuos especiales generados.

Frente a lo manifestado por la entidad en cuanto a los tanques abandonados a la intemperie, se verificó la ficha PMA-TG-10 Manejo de combustibles líquidos y se encuentra que la medida 4 a la que se refiere la entidad en el requerimiento a la empresa consiste en:

4. Inspeccionar los sitios de almacenamiento de combustibles: Revisar el estado de los recipientes para detectar corrosión, roturas, fugas o cualquier otro problema relacionado con fugas ó derrames.

Además la ficha tiene como objeto

Establecer las medidas para el manejo ambiental adecuado de combustibles líquidos durante las actividades de transporte y almacenamiento en las instalaciones de la central Termoguajira.

De acuerdo con lo anterior, para la CGR, ni la medida, ni la ficha, ni el requerimiento mencionado por ANLA aplican para el caso de dichas estructuras que no se encuentran en uso, sino que están abandonadas a la intemperie.

Frente al seguimiento que la ANLA realiza sobre las labores de mantenimiento de cunetas y manejo de pozos sépticos en el área, la CGR considera que en el expediente hay suficiente evidencia sobre los seguimientos realizados y que no es objeto de observación.

Frente a lo relatado por la entidad sobre lo que manifestó la sociedad acerca del destino de los tanques (venta o comercialización) y acerca del alojamiento ocasional de personal en el antiguo campamento, la entidad no aportó documentación de soporte, por lo que la CGR no cuenta con elementos para validar esas afirmaciones que, en todo caso, de acuerdo con lo expresado, serán objeto de verificación en posteriores seguimientos cuando tales eventos sucedan.

Finalmente, la CGR coincide con la entidad en el sentido de que el proyecto aún no se encuentra en etapas de cierre, desmantelamiento y abandono, sin embargo, a juicio de la CGR, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hecho de que esa infraestructura no cuenta con medidas de manejo formalmente establecidas acordes con su naturaleza y condición, salvo lo mencionado en relación con mantenimiento de cunetas y pozos sépticos. Aunque la entidad menciona la ficha PMA-TG-04 Manejo de residuos especiales, las medidas allí incluidas se relacionan con el objetivo de:

Establecer las medidas para Manejar y disponer adecuadamente los residuos sólidos especiales (por sus características: materiales, voluminosas, y/o de peso) generados por la actividad de la central Termoguajira.

Es decir, son medidas para el adecuado manejo de los residuos especiales, no propiamente para el adecuado manejo de infraestructuras abandonadas o que se dejaron de usar en el proyecto, obra o actividad.

En conclusión, este componente de la observación se valida como parte del hallazgo de auditoría.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo y se retira la presunta connotación disciplinaria con la que fue comunicada.

**Hallazgo 8. [D4] Trámite de renovación de permisos ambientales (LAM1179)
[Corpoguajira]**

Resumen:

La auditoría evidenció que la Corporación no ha dado pleno cumplimiento al ejercicio de sus funciones como autoridad ambiental respecto al trámite de renovación de los permisos de: 1) concesión de aguas subterráneas y 2) vertimiento de aguas residuales (domésticas y no domésticas), al no actuar con debida diligencia para realizar las actuaciones pertinentes.

Además se evidenció una presunta controversia no resuelta respecto a la gestión adelantada para tramitar un recurso de reposición frente a la resolución que otorgó la renovación del permiso de emisiones atmosféricas.

Criterios

- Decreto 1076 de 2015

Concesión de aguas:

ARTÍCULO 2.2.3.2.7.5. Prórroga de las concesiones. Las concesiones podrán ser prorrogadas, salvo, por razones de conveniencia pública.

(Decreto 1541 de 1978, art. 40).

ARTÍCULO 2.2.3.2.8.4. Término para solicitar prórroga. Las concesiones de que trata este capítulo sólo podrán prorrogarse durante el último año del período para el cual se hayan otorgado, salvo razones de conveniencia pública.

(Decreto 1541 de 1978, art. 47).

ARTÍCULO 2.2.3.2.9.8. Término para Decidir. Cumplidos los trámites establecidos en los artículos anteriores, dentro de los quince (15) días siguientes a la práctica de la visita ocular o del vencimiento del término para la prueba, si lo hubiere fijado, la Autoridad Ambiental competente decidirá mediante providencia motivada si es o no procedente otorgar la concesión solicitada.

(Decreto 1541 de 1978, art. 61).

Vertimientos:

ARTÍCULO 2.2.3.3.5.10. Renovación del permiso de vertimiento. Las solicitudes para renovación del permiso de vertimiento deberán ser presentadas ante la autoridad ambiental competente, dentro del primer trimestre del último año de vigencia del permiso. El trámite correspondiente se adelantará antes de que se produzca el vencimiento del permiso respectivo.

Para la renovación del permiso de vertimiento se deberá observar el trámite previsto para el otorgamiento de dicho permiso en el presente decreto. Si no existen cambios en la actividad generadora del vertimiento, la renovación queda supeditada solo a la verificación del cumplimiento de la norma de vertimiento mediante la caracterización del vertimiento.

(Decreto 3930 de 2010, art. 50).

Emisión atmosférica:

ARTÍCULO 2.2.5.1.7.14. Vigencia, alcance y renovación del permiso de emisión atmosférica. El permiso de emisión atmosférica tendrá una vigencia máxima de cinco (5) años, siendo renovable indefinidamente por períodos iguales.

Las modificaciones de los estándares de emisión o la expedición de nuevas normas o estándares de emisión atmosférica, modificarán las condiciones y requisitos de ejercicio de los permisos vigentes.

Los permisos de emisión para actividades industriales y comerciales, si se trata de actividades permanentes, se otorgarán por el término de cinco (5) años; los de emisiones transitorias, ocasionadas por obras, trabajos o actividades temporales, cuya duración sea inferior a cinco (5) años, se concederán por el término de duración de dichas obras, trabajos o actividades, con base en la programación presentada a la autoridad por el solicitante del permiso. Para la renovación de un permiso de emisión atmosférica se requerirá la presentación, por el titular del permiso, de un nuevo "Informe de Estado de Emisiones" (IE-1) a que se refiere el presente Decreto, ante la autoridad ambiental competente, con una antelación no inferior a sesenta (60) días de la fecha de vencimiento del término de su vigencia o a la tercera parte del término del permiso, si su vigencia fuere inferior a sesenta (60) días. La presentación del formulario (IE-1) hará las veces de solicitud de renovación.

La autoridad, con base en los informes contenidos en el formulario, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su presentación, podrá exigir información complementaria al peticionario y verificar, mediante visita técnica, que se practicará dentro de los quince (15) días siguientes, si se han cumplido las condiciones iniciales del permiso otorgado o si se requiere su adición con nuevas exigencias, atendiendo a variaciones significativas en las condiciones de las emisiones, o de su dispersión, y a las normas y estándares vigentes.

Si presentada la solicitud, o allegada la información adicional solicitada, o practicada la visita, no hubiere observaciones, la autoridad ambiental competente deberá expedir el acto administrativo mediante el cual renueva el respectivo permiso por el mismo término y condiciones del inicial. Si la autoridad ambiental tuviere observaciones que formular, se las comunicará al solicitante para que este las responda en el término de diez (10) días hábiles vencidos los cuales, decidirá definitivamente sobre la renovación o no del permiso.

Si transcurridos noventa (90) días de realizada la visita o allegada la información complementaria, un permiso cuya renovación haya sido oportunamente solicitada y la autoridad ambiental competente no hubiere notificado al solicitante ninguna decisión sobre su solicitud, el permiso se entenderá renovado por el mismo término y condiciones iguales al inicial, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad para revocarlo, suspenderlo o modificarlo, en los casos previstos por la Ley y los reglamentos.

La presentación extemporánea de la solicitud de renovación conjuntamente con el formulario (IE-1) dará lugar a la imposición de multas, previo el procedimiento establecido para tal efecto y sin perjuicio de las demás sanciones que procedan por la falta de permiso vigente o por otras infracciones conexas.

PARÁGRAFO. La renovación de que trata este artículo se entiende únicamente para los permisos de emisión atmosférica expedidos por las autoridades ambientales competentes con base en el presente Decreto. (Modificado por Decreto 2107 de 1995, art 6º)

(Decreto 948 de 1995, art. 86)

- Procedimiento ES-P-02 - Permiso de concesión de aguas (versión 5)⁴⁸

1. OBJETO

Evaluar Concesiones de Agua para el aprovechamiento del recurso hídrico proveniente de [...] o de fuentes subterráneas como pozos profundos y aljibes, ya sea para uso humano y doméstico, colectivo o individual, agrícola, pecuario, recreativo, industrial, estético, generación de energía, entre otros, evitando toda posibilidad de ocurrencia de aquella situación que pueda afectar el desarrollo normal de las funciones de la entidad y el logro de sus objetivos.

2. ALCANCE

Inicia desde la recepción de la solicitud en ventanilla única, hasta el otorgamiento o negación del permiso o autorización en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira.

6. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

⁴⁸ Vigente desde el 10 de octubre de 2017.

Para la efectividad en el tiempo de este procedimiento no se deben exceder noventa (90) días hábiles.

No	ACTIVIDADES	RESPONSABLE(S)	REGISTRO
1	<p>Se recibe formato de solicitud de liquidación de costos de trámite para permiso de concesión de agua, el cual es radicado en ventanilla única.</p> <p>El formulario se puede solicitar a la Corporación o acceder a la página web www.corpoguajira.gov.co o www.anla.gov.co</p>	Técnico Ventanilla Única	Formato de solicitud de liquidación de costos de trámite.
2	[...]		

- Procedimiento ES-P-05 - Permiso de vertimientos líquidos (versión 5)⁴⁹

1. OBJETO

Otorgar o negar una autorización a aquellas empresas, industrias, o personas naturales, jurídicas, que solicitan el vertimiento directo o indirecto de las aguas residuales domésticas o industriales, al recurso hídrico y/o al suelo, evitando toda posibilidad de ocurrencia de situaciones que puedan afectar el desarrollo normal de las funciones de la entidad y el logro de sus objetivos.

2. ALCANCE

Inicia desde la recepción de la solicitud en ventanilla única, hasta el otorgamiento o negación del permiso o autorización en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira.

6. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

Para la efectividad en el tiempo de este procedimiento no se deben exceder noventa (90) días hábiles.

No	ACTIVIDADES	RESPONSABLE(S)	REGISTRO
1	<p>Se recibe formato de solicitud de liquidación de costos de trámite para permiso de vertimientos, el cual es radicado en ventanilla única.</p> <p>El formulario se puede solicitar a la Corporación o acceder a la página web www.corpoguajira.gov.co o www.anla.gov.co.</p>	Técnico Ventanilla Única	Formato de solicitud de liquidación de costos de trámite
2	[...]		

- Procedimiento ES-P-06 – Permiso de emisiones atmosféricas (versión 5)⁵⁰

1. OBJETO

Expedir un permiso a fuentes contaminantes fijas y móviles para mejorar y preservar la calidad del aire, evitar y reducir el deterioro del medio ambiente los recursos naturales renovables y la salud humana, evitando toda posibilidad de ocurrencia de aquella situación que pueda afectar el desarrollo normal de las funciones de la entidad y el logro de sus objetivos.

2. ALCANCE

Inicia desde la recepción de la solicitud en ventanilla única, hasta el otorgamiento o negación del permiso o autorización en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira.

⁴⁹ Vigente desde el 5 de diciembre de 2017.

⁵⁰ Vigente desde el 5 de diciembre de 2015.

[...]

6. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

Para la efectividad en el tiempo de este procedimiento no debe exceder de noventa (90) días hábiles.

No	ACTIVIDADES	RESPONSABLE(S)	REGISTRO
1	Se recibe formato de solicitud de liquidación de costos de trámite para permiso de emisiones atmosférica, el cual es radicado en ventanilla única.	Técnico Ventanilla Única	Formato de solicitud de liquidación de costos de trámite.
2	[...]		

- Procedimiento ES-P-09 – Evaluación ambiental (versión 5)⁵¹

1. OBJETO

Desarrollar la evaluación de estudios ambientales y demás instrumentos de control y manejo ambiental que conlleven a la aprobación o negación asociadas a solicitudes de licencias, permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales de conformidad con la normatividad vigente.

2. ALCANCE

Inicia con el recibimiento del auto avocando conocimiento y finaliza con el acto administrativo donde se aprueba o niega la solicitud.

[...]

4. DEFINICIONES:

PERMISO AMBIENTAL: Es una autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para el uso y disfrute de un recurso natural con el fin que este pueda desarrollar un proyecto, obra o actividad. El permiso ambiental tendrá una duración determinada y somete al usuario al cumplimiento de unas obligaciones y/o compensaciones por ese aprovechamiento.

[...]

6. PROCEDIMIENTO:

Para realizar el proceso de control de documento, se tienen en cuenta los siguientes pasos

No	ACTIVIDADES	RESPONSABLE(S)	REGISTRO
1	Se recibe por parte del coordinador del grupo de licenciamiento y trámites ambientales la documentación completa para el inicio de la evaluación ante una solicitud de licencia, permiso, concesión u otra autorización ambiental.	Coordinador del grupo de licenciamiento y trámites ambientales	Auto Avocando Conocimiento y Anexo para el permiso
2	[...]		

⁵¹ Vigente desde el 8 de octubre de 2017.

- Ley 1437 de 2011

ARTÍCULO 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem.

2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

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

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

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

PARTE PRIMERA - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - TÍTULO III - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - CAPÍTULO V - Publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones: artículos 65 a 73.

ARTÍCULO 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque [...]

ARTÍCULO 79. Trámite de los recursos y pruebas. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

ARTÍCULO 80. Decisión de los recursos. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

- Ley 489 de 1998

Artículo 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO.- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

- Ley 734 de 2002

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: [...]

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Hechos/Condición

A partir de la información reportada a la CGR, la auditoría evidencia que la Corporación no ha dado pleno cumplimiento al ejercicio de sus funciones como autoridad ambiental respecto al trámite de renovación de los permisos de: 1) concesión de aguas subterráneas, 2) vertimiento de aguas residuales (domésticas y no domésticas), y 3) emisiones atmosféricas, así:

1) Concesión de aguas subterráneas:

- La concesión se otorgó mediante la Resolución 00626 del 6 de abril de 2010, con una vigencia de 10 años.
- La empresa Gecelca S.A. E.S.P. radicó solicitud de renovación el 17 de abril de 2019 (Rad. ENT-2743).
- A la fecha de realización de la visita técnica de la CGR al proyecto (con el acompañamiento de Corpoguajira) y a la Corporación (octubre de 2021), no se evidenció que se hayan realizado las actividades posteriores definidas en el procedimiento establecido para finalizar con la emisión del acto administrativo que niega o aprueba la solicitud de renovación, sobrepasando los términos establecidos en el Procedimiento ES-P-02.

Aunque la entidad ha manifestado que el proceso se vio afectado por las medidas adoptadas en el contexto de la Emergencia Sanitaria ante la pandemia por Covid-19, esta situación denota inactividad del trámite de renovación a partir de la última actuación en noviembre de 2020, ya que, a juicio de la CGR, la entidad ha tenido tiempo suficiente para impulsar las gestiones pertinentes que permitan continuar con el proceso de renovación del permiso, más aún, teniendo en cuenta que: 1) desde junio de 2020 la Corporación cuenta con la Resolución 0849 con la cual se dio inicio a la reactivación de los trámites ambientales en concordancia con los lineamientos emanados desde el Gobierno Nacional, y 2) la concesión tuvo su vencimiento en abril de 2020.

Esta situación denotaría debilidades en la gestión de la entidad para priorizar los trámites ambientales de renovación de los instrumentos ambientales cuya fecha de vencimiento ya expiró, como en este caso.

2) Vertimiento de aguas residuales (domésticas y no domésticas):

- El permiso se otorgó mediante la Resolución 00270 del 17 de febrero de 2014, por un término de cinco (5) años.
- La empresa Gecelca S.A. E.S.P. radicó solicitud de renovación el 12 de marzo de 2018 (radicado ENT-1328).
- La Corporación remite a la empresa el Formato de liquidación por servicios de evaluación ambiental para ser diligenciado (radicado SAL-1501).
- La empresa presenta la solicitud de establecimiento de caudales de vertimientos el 1 de junio de 2018, a requerimiento de Corpoguajira, el 1 de junio de 2018 (radicado ENT-3493).
- La empresa presenta el Formato de liquidación de servicios de evaluación el 5 de septiembre de 2018 (radicado ENT-6057).
- La Corporación expide y remite la Liquidación por Servicio de Evaluación Ambiental el 24 de octubre de 2018 (radicado SAL-5589).
- A la fecha de realización de la visita técnica de la CGR al proyecto (con el acompañamiento de Corpoguajira) y a la Corporación (octubre de 2021), no se evidenció que se hayan realizado más actuaciones en el trámite de renovación del permiso de vertimiento.

- La Corporación manifiesta que la continuidad del trámite de renovación quedó supeditada al pago de servicio de evaluación por parte de Gecelca S.A. E.S.P., situación que aún no se ha presentado.

Para la CGR, a pesar que el trámite de renovación quedara detenido por el no pago del servicio de evaluación por parte del particular, como autoridad ambiental la Corporación sí cuenta con instrumentos desde el ejercicio de sus funciones de seguimiento y control ambiental y desde el ejercicio de sus facultades sancionatorias para impulsar las gestiones pertinentes dirigidas a incentivar una ruta de acción por parte del particular (ej. realizar el pago pendiente o desistir del trámite de renovación), sobre todo teniendo en cuenta que el plazo del instrumento se venció desde febrero de 2019 y la expedición de la resolución de liquidación se dio en octubre de 2018, es decir, la Corporación ha tenido tiempo suficiente para realizar tales gestiones.

Así las cosas, se observa que la Corporación ha obrado sin debida diligencia para dar solución institucional a una situación que no puede quedar a la deriva, teniendo en cuenta que la empresa sigue operando y sigue realizando los vertimientos, por lo que este componente de la observación se valida como parte del hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

3) Permiso de emisiones atmosféricas:

- El permiso se otorgó mediante la Resolución 945 del 29 de abril de 2016, por un término de tres (3) años.
- La empresa Gecelca S.A. E.S.P. radicó solicitud de renovación el 18 de marzo de 2019 (radicado ENT-1825).
- La Corporación renovó el permiso mediante la Resolución 750 del 4 de mayo de 2020, notificada mediante correo electrónico el 19 de junio de 2020 (radicado SAL-1455).
- Aunque la empresa interpuso recurso de reposición el 7 de julio de 2020, a la fecha de realización de la visita técnica de la CGR al proyecto (con el acompañamiento de Corpogujaira) y a Corpogujaira (octubre de 2021), no se evidenció que se haya resuelto el recurso por parte de la Corporación ni que se hayan realizado actuaciones para tal fin.
- La Corporación indica que no ha recibido el recurso de reposición mencionado por Gecelca S.A. E.S.P., de manera que desde su visión la Resolución 750 del 4 de mayo de 2020 se encuentra debidamente ejecutoriada desde el 8 de julio de 2020, al haber sido notificada el día 19 de junio de 2020. Como soportes a sus afirmaciones adjunta imágenes de pantallazos de los correos electrónicos que se han intercambiado entre funcionarios de la Corporación.
- La empresa Gecelca S.A. E.S.P. remitió a la auditoría el que sería el correo electrónico original remitido el 7 de julio de 2020 con un documento adjunto PDF que sería el recurso de reposición interpuesto (aunque sin el membrete o sticker de codificación en el sistema documental que emplea la empresa), así como impresión en PDF de imágenes de lo que serían las pruebas de la recepción del mensaje en la bandeja de correo electrónico de uno de los funcionarios de la empresa a quienes también se les habría enviado el mensaje.
- Además se recibió copia en PDF de la comunicación radicada en Corpogujaira con código ENT-5311 del 26 de julio de 2021, en la que Gecelca S.A. E.S.P. solicita información sobre el trámite de renovación de los permisos ambientales, entre los que se encuentra el caso del permiso de emisiones atmosféricas y requiere respuesta al recurso de reposición.

En conclusión, se presenta una presunta controversia no resuelta entre la Corporación y Gecelca S.A. E.S.P. acerca de la presentación o no de un recurso de reposición contra la resolución que otorgó renovación del permiso de emisiones atmosféricas.

Causa

Las situaciones descritas se originan en debilidades en la implementación de controles para asegurar el cumplimiento de los procedimientos internos y la debida diligencia en la gestión institucional para dar impulso a los trámites ambientales.

Efecto

Con estas situaciones se afectan los principios de celeridad y eficacia al no adelantarse de manera oportuna y concluirse de manera eficaz las actuaciones administrativas cuya esencia es tomar decisiones sobre la incidencia de una actividad industrial sobre el ambiente y los recursos naturales, por lo que también se afecta la toma de decisiones en relación con la imposición de nuevas obligaciones o la actualización de las obligaciones preexistentes.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado SAL-4573 del 01 de diciembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

1) Concesión de aguas subterráneas:

La entidad menciona que la normatividad que regula las notificaciones de actos administrativos por correo electrónico no establece términos perentorios. Además indica que se debe tener en cuenta la situación atípica por la que atraviesa el país desde 2020 con ocasión de la emergencia sanitaria por la pandemia por Covid-19 y las medidas implementadas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social. En tercer lugar enumera los actos administrativos emitidos por la Corporación para adoptar las medidas correspondientes en el ámbito de sus competencias, comenzando por la Resolución 0695 del 25 de marzo de 2020⁵², con la cual se suspendieron los términos de los tramites en curso y la Resolución 708 del 8 de abril de 2020 “*prorrogando el aislamiento preventivo obligatorio hasta que se levanten de manera definitiva las medidas preventivas adoptadas por el Gobierno Nacional por causa del coronavirus COVID – 19*” (pág. 12). En este sentido, según lo manifestado por la Corporación, el último acto administrativo al respecto sería la Resolución 0849 del 05 de junio de 2020:

[...] mediante la cual se dictan medidas encaminadas a la reactivación de los tramites ambientales de Licencias, Permisos, Concesiones, Autorizaciones, procesos sancionatorios y otras actuaciones ambientales bajo los protocolos de bioseguridad (pág. 14).

Finalmente la entidad concluye que, como consecuencia de todas las medidas implementadas con ocasión de la pandemia por Covid-19:

[...] se reporta un aproximado de cuatro meses acumulados de tramites sin visitas de campo y solicitudes sin atención, toda vez que, una vez ordenado el levantamiento de la suspensión de los términos de los tramites ambientales, esta Corporación inicio la atención de los mismos, encontrando un desbordamiento en la capacidad de atención, tanto por la deficiencia numérica en el personal de planta, como por los tramites acumulados por la situación descrita anteriormente (pág. 14).

⁵² Por la cual se adoptan medidas transitorias en los trámites ambientales de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones, sancionatorios y otros, en la Corporación Autónoma Regional de La Guajira -Corpoguajira- en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria por Covid-19 y se dictan otras disposiciones.

En relación con lo manifestado por la entidad la CGR considera válidos sus argumentos sobre la ausencia de términos perentorios para la notificación del acto administrativo, por lo que este componente de la observación se retira.

Sin embargo, se valida como parte del hallazgo de auditoría lo observado en cuanto a la inactividad del trámite de renovación, ya que a juicio de la CGR, la entidad ha tenido tiempo suficiente desde noviembre de 2020, cuando se dio la última actuación en el trámite, para impulsar las gestiones pertinentes para continuar con el proceso de renovación del permiso, teniendo en cuenta que: 1) la concesión tuvo vencimiento en abril de 2020, y 2) desde junio de 2020 la Corporación cuenta con la Resolución 0849 con la cual se dio inicio a la reactivación de los trámites ambientales.

Esta situación denotaría debilidades en la gestión de la entidad para priorizar los trámites ambientales de renovación de los instrumentos ambientales cuya fecha de vencimiento ya expiró, como en este caso.

En consecuencia, este componente de la observación se valida como parte del hallazgo.

2) Vertimiento de aguas residuales (domésticas y no domésticas):

La Corporación indica que luego de la emisión de la Liquidación por Servicio de Evaluación Ambiental el 24 de octubre de 2018, queda el trámite pendiente de continuación por parte del interesado quien debe proceder a realizar el pago correspondiente, lo cual no ha sido llevado a cabo y en consecuencia,

[...] esta Corporación se encuentra impedida para poder continuar con el precitado trámite, máxime cuando el Decreto 1076 de 2015 en el artículo 2.2.3.3.5.10 establece que las solicitudes para renovación del permiso de vertimiento estará supeditado en caso no que no existan cambios, al cumplimiento de la norma de vertimiento, la cual se deberá verificar a través de la caracterización de vertimiento, dicha caracterización no se encuentra aportada por el interesado y refrendada mediante el pago correspondiente para poder iniciar la evaluación (pág. 15).

Para la CGR, a pesar que el trámite de renovación quedara detenido por el no pago del servicio de evaluación por parte del particular, como autoridad ambiental la Corporación sí cuenta con instrumentos desde el ejercicio de sus funciones de seguimiento y control ambiental y desde el ejercicio de sus facultades sancionatorias para impulsar las gestiones pertinentes dirigidas a incentivar una ruta de acción por parte del particular (ej. realizar el pago pendiente o desistir del trámite de renovación), sobre todo teniendo en cuenta que el plazo del instrumento se venció desde febrero de 2019 y la expedición de la resolución de liquidación se dio en octubre de 2018, es decir, la Corporación ha tenido tiempo suficiente para realizar tales gestiones.

Así las cosas, se observa que la Corporación ha obrado sin debida diligencia para dar solución institucional a una situación que no puede quedar a la deriva, teniendo en cuenta que la empresa sigue operando y sigue realizando los vertimientos, por lo que este componente de la observación se valida como parte del hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

3) Permiso de emisiones atmosféricas:

La Corporación indica que no ha recibido el recurso de reposición mencionado por Gecelca S.A. E.S.P., de manera que desde su visión la Resolución 750 del 4 de mayo de 2020 se encuentra debidamente ejecutoriada desde el 8 de julio de 2020, al haber sido notificada el día 19 de junio de 2020. Específicamente manifiesta que:

Ahora bien, la empresa GECELCA en múltiples ocasiones ha señalado la interposición de un recurso de reposición contra la precitada Resolución, para lo cual, con el ánimo de salvaguardar el debido proceso y el derecho a la defensa, se ha brindado espacios de reuniones para que tal situación sea demostrada por la empresa, sin embargo se ha recibido capturas de pantallas del supuesto correo electrónico que se envió a esta CORPORACION, pero a la fecha ha sido infructuoso que se entregue una prueba contundente por parte de la empresa GECELCA, aun así, se ha procedido desde esta subdirección a consultar mediante certificación a la ventanilla única de esta CORPORACION, con la finalidad de revisar si se ha recibido recurso de reposición alguno, obteniendo una respuesta negativa por parte de los funcionarios competentes.

Asimismo, se ha oficiado a la oficina TICS, para que desde su experticia pueda identificar, afirmar o negar la presentación de recurso de reposición por parte de la mencionada entidad y a la fecha ha sido negativo el reporte (Adjunto evidencias) (pág. 16).

Como soportes a sus afirmaciones la Corporación adjunta imágenes de pantallazos de los correos electrónicos que se han intercambiado entre funcionarios de la Corporación.

Frente a lo manifestado por la Corporación, la CGR indica que la empresa Gecelca S.A. E.S.P. reenvió a la auditoría el que sería el correo electrónico original remitido el 7 de julio de 2020 con un documento adjunto PDF que sería el recurso de reposición interpuesto (aunque sin el membrete o sticker de codificación en el sistema documental que emplea la empresa), así como impresión en PDF de imágenes de lo que serían las pruebas de la recepción del mensaje en la bandeja de correo electrónico de uno de los funcionarios de la empresa a quienes también se le habría enviado el mensaje.

Adicionalmente se recibió copia en PDF de la comunicación radicada en Corpoguajira con código ENT-5311 del 26 de julio de 2021, en la que Gecelca S.A. E.S.P. solicita información sobre el trámite de renovación de los permisos ambientales, entre los que se encuentra el caso del permiso de emisiones atmosféricas y requiere respuesta al recurso de reposición.

De conformidad con las competencias y límites de la CGR en el ejercicio de las auditorías de cumplimiento como actuaciones del control fiscal posterior y selectivo, este componente de la observación se mantiene bajo el entendido que se presenta una presunta controversia entre la Corporación y Gecelca S.A. E.S.P. cuya resolución está por fuera del alcance de la auditoría, pero que no se puede retirar de la observación dada la evidencia de auditoría recopilada.

En conclusión, bajo las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, haciendo los ajustes a la redacción del hallazgo de acuerdo con el análisis realizado a la respuesta de la entidad.

Hallazgo 9. [D5] Compensación por construcción de espolones (LAM1179) [Corpoguajira]

Resumen:

No se evidenciaron requerimientos del seguimiento realizado por parte de la Corporación dirigidos al cumplimiento de la obligación de desarrollar un programa de reforestación para la protección de la zona de manglar de la línea de costa aledaña al proyecto.

Tampoco se evidenció la debida selección de las especies a sembrar ni de la debida aprobación a la modificación a la ficha de manejo, ni de la evaluación de estudios ambientales que brinden soporte a esas decisiones, de cara al propósito que se pretendía con la medida.

Finalmente, se encontró que la siembra realizada no cuenta con algún mecanismo apropiado que permita controlar el inventario de individuos sembrados, a efectos del control y seguimiento.

Criterios

- Constitución Política de Colombia

ARTÍCULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

- Ley 99 de 1993

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

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

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

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

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

ARTICULO 30. Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

ARTICULO 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;

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

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

Artículo 49. Licencia ambiental. Requerirán Licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el artículo siguiente.

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

Artículo 57. Del Estudio de impacto ambiental. Se entiende por Estudio de impacto ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la Autoridad ambiental competente el peticionario de una Licencia Ambiental.

El Estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse.

Además incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

- Decreto 1076 de 2015

ARTÍCULO 2.2.2.3.1.1. Definiciones. Para la correcta interpretación de las normas contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

Área de influencia: Área en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia podrá corresponder a varios polígonos distintos que se entrecruzan entre sí.

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

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

Plan de manejo ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

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

(Decreto 2041 de 2014, art. 1)

ARTÍCULO 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental. [...]

(Decreto 2041 de 2014, art. 3)

ARTÍCULO 2.2.2.3.1.6. Término de la licencia ambiental. La licencia ambiental se otorgará por la vida útil del proyecto, obra o actividad y cobijará las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación.

(Decreto 2041 de 2014, art. 6)

ARTÍCULO 2.2.2.3.5.1. Del estudio de impacto ambiental (EIA). El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto, el cual deberá incluir como mínimo lo siguiente: [...]

4. Información relacionada con la evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos. [...]

6. Evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto.

7. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.

(Decreto 2041 de 2014, art. 21)

ARTÍCULO 2.2.2.3.6.6. Contenido de la licencia ambiental. El acto administrativo en virtud del cual se otorga una licencia ambiental contendrá: [...]

6. Los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al plan de manejo ambiental presentado que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento y abandono y/o terminación del proyecto, obra o actividad.

(Decreto 2041 de 2014, art. 28)

ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

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

2. *Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
3. *Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
4. *Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
5. *Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
6. *Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
7. *Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
8. *Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.*

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. [...]

9. *Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.*

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

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. [...]

(Decreto 2041 de 2014, art.40)

- Ley 489 de 1998

Artículo 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO .- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

- Ley 734 de 2002

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

[...]

2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

Hechos/Condición

Mediante la Resolución 1087 del 16 de julio de 2013 Corpoguajira otorgó licencia ambiental para la construcción de tres espolones, como respuesta al fenómeno de erosión que se presenta en la línea de playa del lado nordeste del terreno donde se localiza la central termoeléctrica Termoguajira.

Como parte de las medidas incluidas en la Ficha de Manejo No. 8 “Protección de la zona de manglar en la línea de costa aledaña al proyecto”, se estableció:

Desarrollar un programa de reforestación con 500 individuos para la protección de la zona de manglar de la línea de costa aledaña al proyecto, con el propósito de conservar las zonas de producción de sedimentos, que funcionen como barreras blandas de protección contra erosión costera.

De acuerdo con la información remitida por la Corporación, para la siembra se eligió: 1) Mangle negro (*Avicennia germinans*), 2) uvita de playa (*Coccoloba uvifera*), 3) caracolí (*Anacardium excelsum*), y 4) mangle blanco (*Laguncularia racemosa*).

Sin embargo, en el informe de cumplimiento ambiental presentado por la empresa en 2018, se manifestó que:

El fenómeno climático ocurrido a finales del año 2016, asociado al Huracán Matthew no permitió garantizar la supervivencia de los individuos, dado que las fuertes olas ingresaron a la zona de siembra, arrasando con las especies sembradas.

Para el año 2019 están programadas siembra de la especie uvita playera en zonas de playa, margen derecha de la Central TERMOGUAJIRA.⁵³

Posteriormente, en el informe titulado “Mantenimiento, monitoreo y seguimiento a la siembra compensatoria por la construcción de tres (3) espolones”⁵⁴ presentado en 2021, la empresa reporta que:

Durante los años 2019 y 2020, la firma ASOREAGRO ejecutó la siembra de individuos de Uvita Playera, Almendro y Mangle en la línea costera ubicada frente a la central Termoguajira. Entre tanto, en lo transcurrido del año 2021, el Área Ambiental con el apoyo de técnicos agropecuarios, ha llevado a cabo las actividades de resiembra, mantenimiento, seguimiento y monitoreo de las especies de uvita playera, almendro y mangle sembradas (pág. 3).

En dicho informe, se presenta el siguiente censo de plantas en el área costera contigua a Termoguajira, con corte 15 de junio de 2021 (pág. 11):

Tabla 2. Inventario y supervivencia de plantas en zona costera contigua a Termoguajira a junio 15 de 2021

⁵³ Gecelca (2018). Respuesta Requerimientos Seguimiento Ambiental. Radicado ENT-9037. 12 de diciembre de 2018.

⁵⁴ Gecelca (2021). Mantenimiento, monitoreo y seguimiento a la siembra compensatoria por la construcción de tres (3) espolones. Informe de actividades. Abril de 2020 a 15 de junio de 2021.

ESPECIE	Inventario de especies a Abril 16 de 2020	RESIEMBRA (junio 2020)	Inventario de especies a junio 16 de 2020	RESIEMBRA (julio 2020)	Inventario de especies a julio 31 de 2020	Inventario de especies a Agosto 31 de 2020	RESIEMBRA (septiembre de 2020)	Inventario de especies a septiembre 30 2020	Inventario de especies a octubre 15 2020	Inventario de especies a noviembre 30 de	Inventario de especies a diciembre 17 de 2020	Inventario de especies a mayo 2021	RESIEMBRA	Inventario de especies a 10 de junio de 2021
Uvita Playera (Coccoloba uvifera)	90	255	345	12	357	297	100	385	425	402	388	324	46	370
Mangle (Rhizophora mangle)	65	0	57	3	60	59	50	99	89	89	81	41	0	41
Almendro (Terminalia catappa)	23	55	78	63	141	111	10	103	107	106	104	95	19	114
Total/Promedio	178	310	480	78	558	467	160	587	621	597	573	460	525	525

Es decir, de acuerdo con la información presentada, por lo menos desde 2019 la empresa ha venido implementando acciones de siembra de las especies Uvita Playera (Coccoloba uvifera) y Almendro (Terminalia catappa), junto al Mangle (Rhizophora mangle), que difieren de las especies que se establecieron al momento del licenciamiento en la Ficha No. 8 “Protección de la zona de manglar en la línea de costa aledaña al proyecto”, tal como se observa en el cuadro siguiente:

Ecosistema a proteger (Evaluación al componente biótico del estudio de impacto ambiental)	Especies en Ficha 8 (Remitida por Copogaujira)	Especies luego de modificación en 2018 (Informes Gecelca S.A. E. S. P. y Copogaujira)	Especies sembradas (Concepto Técnico Copogaujira e Informes Gecelca S.A. E. S. P.)
Ecosistema manglar de	Mangle negro (Avicennia germinans)	¿?	¿?
	Uvita de playa (Coccoloba uvifera)	Uvita de playa (Coccoloba uvifera)	Uvita Playera (Coccoloba uvifera) [n=370, 70,5% del total]
	Caracolí (Anacardium excelsum)	-	-
	Mangle blanco (Laguncularia racemosa)	Mangle Blanco (Laguncularia racemosa)	¿?
	-	Almendro (Terminalia catappa)	Almendro (Terminalia catappa) [n=114, 21,7% del total]
-	-	-	Mangle (Rhizophora mangle) [n=41, 7,8% del total]

La tabla anterior permite observar inconsistencias entre las especies incluidas en la Ficha No. 8 “Protección de la zona de manglar en la línea de costa aledaña al proyecto” y las especies finalmente sembradas por parte de la empresa y recibidas a satisfacción por parte de la Corporación. Al comparar las especies sembradas y las especies de la ficha de manejo se

observa que no se sembró Mangle negro (*Avicennia germinans*) ni Mangle blanco (*Laguncularia racemosa*), aunque se sembró mangle (*Rhizophora mangle*). Además desde el punto vista cuantitativo, el mangle representa únicamente el 7,8% del total de individuos sembrados.

Como resultado del análisis realizado a la documentación remitida por la Corporación, estudios técnicos ambientales que brinden soporte a la elección de las especies a sembrar, ni de los cambios realizados con posterioridad a la Ficha de Manejo No. 8 “Protección de la zona de manglar en la línea de costa aledaña al proyecto”, teniendo en cuenta el triple propósito de la medida: 1) la protección de la zona de manglar de la línea de costa aledaña al proyecto, 2) la conservación de las zonas de producción de sedimentos, y 3) que funcionen como barreras blandas de protección contra la erosión costera.

Al respecto es pertinente indicar que, desde el concepto técnico de evaluación al componente biótico del estudio de impacto ambiental⁵⁵, se encuentran consideraciones sobre la relevancia del ecosistema de manglar y los posibles impactos del proyecto sobre éste, tal como se observa en los siguientes textos seleccionados:

I. EVALUACIÓN COMPONENTE BIÓTICO

Línea base y Delimitación del área de influencia

La delimitación del área de influencia también tuvo en cuenta la presencia en la zona de especies amenazadas como tortugas marinas, el área de anidamiento y alimentación de tres especies (canal, cabeza y carey), la presencia del Caimán aguja, así como de ecosistemas en el área de interés, como los manglares (pág. 1).

[...]

Identificación y evaluación de los impactos ambientales

Como consecuencia de la ejecución del proyecto de construcción de los tres espolones mencionados, el capítulo 6 del EIA (Identificación y evaluación de los impactos ambientales) incluye como impactos ambientales potenciales para el componente biótico, incluyendo el agua y paisaje, lo siguiente (pág. 3-4):

<i>Componente ambiental</i>	<i>Impacto ambiental</i>	<i>Descripción y observaciones</i>
<i>ECOSISTEMAS</i>	<i>Afectación de áreas de manejo especial</i>	<i>Posible afectación a una franja o porción de los ecosistemas de manglar ubicados por la desembocadura del río Cañas y el arroyo Rincón Mosquito durante la construcción y operación de proyecto.</i>
	<i>Fragmentación de hábitats naturales</i>	<i>Durante la construcción.</i>
	<i>Pérdida de cobertura vegetal</i>	<i>Probablemente por la construcción de un terraplén para el tránsito de maquinaria durante la construcción.</i>

[...]

III. RECOMENDACIONES

Con base en lo expuesto en los anteriores numerales se recomienda lo siguiente:

3. Requerir a GECELCA S.A. E.S.P., la complementación de la Ficha Técnica No. 6 “Manejo de fauna y flora acuática”, incluyendo al ecosistema de manglar como uno de los puntos de monitoreo de ictioplancton, calidad del agua marina, aguas, temperatura y fisicoquímico [...]

⁵⁵ Radicado No. 20133300061763 del 9 de julio de 2013.

5. Requerir a GECELCA S.A. E.S.P., la complementación de la Ficha Técnica No. 8 “Protección de la zona de manglar, incluyendo como medidas o acciones de manejo ambiental el cerramiento y protección permanente del área de manglar que se está recuperando y/o reforestando. Incluir actividades de monitoreo a la supervivencia, crecimiento y recuperación del manglar y actividades de resiembra, de ser necesario, y de mantenimiento. Con lo anteriormente expuesto, complementar los indicadores de seguimiento definidos en la Ficha 8 e indicar que el mantenimiento al manglar recuperado (reforestado) se llevará a cabo durante por lo menos tres (3) años más a la ejecución del proyecto, y presentarlas en el término de quince días (15) calendario para su aprobación (pág. 4-5).

Finalmente, en la revisión documental a la información remitida a la auditoría no se evidenciaron requerimientos por parte de la Corporación dirigidos al cumplimiento de la obligación, salvo el Concepto Técnico de visita de evaluación final a la plantación con radicado INT-2141 del 22 de octubre de 2021, mediante el cual se recibe a satisfacción la siembra establecida. Sin embargo, en la visita realizada por la CGR a la central termoeléctrica con el acompañamiento de Corpogujira (octubre de 2021), se observó que los individuos objeto de la siembra no cuentan con algún mecanismo apropiado que permita controlar el inventario.

Causa

La situación descrita se debe a deficiencias en la gestión de la entidad dirigida al cumplimiento de su función de seguimiento a las obligaciones y medidas de manejo que se establecen en los planes de manejo ambiental.

Efecto

Con esta situación perdería eficacia el plan de manejo como instrumento base de la gestión ambiental frente a los impactos y efectos de los proyectos, obras y actividades objeto de licenciamiento, ya que las modificaciones a las fichas de manejo deben ser aprobadas por las autoridades ambientales, como resultado de un proceso de evaluación con base en criterios técnicos y estudios debidamente soportados.

Al no contarse con estudios técnicos evaluados por la autoridad ambiental para la toma de decisiones sobre la elección de las especies a sembrar, se plantea un escenario de incertidumbre sobre la conveniencia de la decisión frente a la preservación del ecosistema de manglar que se pretendía proteger y sobre si la decisión es eficaz para cumplir a los propósitos perseguidos inicialmente en el Plan de manejo ambiental.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado SAL-4573 del 01 de diciembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta la entidad manifiesta que desde la aprobación de la licencia para la construcción de espolones se consideró la siembra de Uvita de playa (*Coccoloba uvifera*), Caracolí (*Anacardium excelsum*) y el Mangle Blanco (*Laguncularia racemosa*). Además indica que posteriormente:

*[...] en una reunión de seguimiento donde la empresa presento descargo a los requerimientos establecidos en el oficio SAL -543772018, generados por la visita de seguimiento del 17 de mayo del 2018, radicado INT – 3966, en reunión técnica se descartó la siembra de la especie Caracolí (*Anacardium excelsum*), ya que es considerado un árbol ribereño del bosque seco tropical, ubicado sobre las faldas y aluviones en las zonas de*

*vida tropicales del premontano y húmedas subtropicales y sobre aluviones en bosque muy húmedo tropical, por lo cual, se considera que las condiciones del área no son propicias para el desarrollo de esta especie, y se recomendó la especie Almendro (*Terminalia catappa*), la cual está adaptada y tiene un buen desarrollo en la zona (pág. 23).*

A continuación relata el proceso de siembra realizado durante 2016, lo acaecido con el Huracán Matthew que “no permitió garantizar la supervivencia de los individuos” (pág. 24) y el segundo proceso de siembra realizado a partir de 2019. Respecto a las especies seleccionadas para la siembra, la Corporación concluye:

Estas especies sembradas por la empresa contribuyen de manera importante a la restauración ecológica de este ecosistema, estabilización de las áreas de playa y el mejoramiento de los bienes y servicios ambientales prestados por el bosque, como alimentos, madera o fibra, y servicios como la regulación del clima, protección de la captación del agua, fuente de alimentos, medicinas y combustibles y placer estético (pág. 24).

Finalmente la entidad hace una presentación detallada sobre la metodología de siembra, el mantenimiento realizado a la plantación establecida, así como menciones a actuaciones de seguimiento ambiental realizado.

Ante lo manifestado por la entidad y los soportes presentados, la CGR hace el análisis retomando los elementos esenciales de la observación:

- No se evidenciaron requerimientos del seguimiento realizado por parte de la Corporación dirigidos al cumplimiento de la obligación:

Frente a este elemento la Corporación únicamente remitió copia en PDF del Concepto Técnico de visita de evaluación final a la plantación con radicado INT-2141 del 22 de octubre de 2021, que corresponde a una visita técnica realizada por la Corporación para recibir a satisfacción la siembra realizada, por lo que en este documento se concluye⁵⁶:

De acuerdo al desarrollo de la plantación establecida; se procede a recibir a satisfacción la siembra establecida por cumplir con todas las especificaciones técnicas del acto administrativo.

CONCLUSIONES (sic.)

Basado en el informe presentado una vez realizado la verificación en campo de la siembra establecida, se recibe a satisfacción la misma y se recomienda a la empresa GECELCA S.A – ESP, continuar con el proceso de mantenimiento a las plántulas sembradas con el fin de garantizar su permanencia en el tiempo y que cumplan la función para lo cual fue establecida “Contribución a la restauración ecológica activa de este ecosistema, teniendo en cuenta su nivel de importancia ambiental y social”.

Considerando que GECELCA S.A – ESP; cumplió con la compensación establecida en el marco de la licencia Resolución N°01087 del 16 de junio de 2013; técnicamente se recibe a satisfacción la plantación de 500 individuos y se recomienda certificar el cumplimiento ambiental de la Ficha de manejo No.8 “protección de la Zona de manglar en la línea de costa aledaña al proyecto”. Si la empresa la solicita (pag. 7).

Ahora bien, a pesar que la Corporación en su respuesta menciona otros documentos y momentos del seguimiento realizado, no remitió a la auditoría los soportes correspondientes que permitieran desvirtuar este componente de la observación, por lo que se valida como parte del hallazgo.

⁵⁶ Corpoguajira (2021). Concepto Técnico, Visita de evaluación final, plantación establecida en compensación, Resolución N° 01087/2013. Rad: INT-2141. Riohacha, 22 de octubre de 2021.

- No se evidenció la debida aprobación a la modificación de la Ficha de Manejo No. 8 “Protección de la zona de manglar en la línea de costa aledaña al proyecto” en el sentido del cambio de especies a sembrar:

La empresa indica que desde el comienzo se estableció la siembra de Uvita de playa (*Coccoloba uvifera*), Caracolí (*Anacardium excelsum*) y Mangle Blanco (*Laguncularia racemosa*) y que en 2018 se descartó la siembra de Caracolí (*Anacardium excelsum*) a cambio de Almendro (*Terminalia catappa*). Y para el efecto adjunta en el documento de respuesta una imagen de la ficha de manejo correspondiente. En ella se puede observar que las especies concebidas eran: 1) Mangle negro (*Avicennia germinans*), 2) uvita de playa (*Coccoloba uvifera*), 3) caracolí (*Anacardium excelsum*), y 4) mangle blanco (*Laguncularia racemosa*):

Acciones de Manejo Ambiental	
•	Desarrollar un programa de reforestación con 500 individuos para la protección de la zona de manglar de la línea de costa aledaña al proyecto, con el propósito de conservar las zonas de producción de sedimentos, que funcionen como barreras blandas de protección contra la erosión costera.
•	La reforestación se realizará con las siguientes especies: Mangle negro (<i>Avicennia germinans</i>), uvita de playa (<i>Coccoloba uvifera</i>), caracolí (<i>Anacardium excelsum</i>) y el mangle blanco (<i>Laguncularia racemosa</i>).
•	Realizar cerramiento y protección permanente del área de manglar a reforestar.
•	Monitoreo a la supervivencia, crecimiento y recuperación del manglar.
•	Realizar mantenimiento y resiembra (cuando aplique), durante tres (3) años posteriores a la ejecución del proyecto

La CGR hizo el cruce de la variable “especies” en los distintos documentos citados en esta observación y la respuesta de la entidad. El resultado se presenta en la siguiente tabla:

Ecosistema a proteger (Evaluación al componente biótico del estudio de impacto ambiental)	Especies en Ficha 8 (Remitida por Coporguajira)	Especies luego de modificación en 2018 (Informes Gecelca S.A. E. S. P. y Coporguajira)	Especies sembradas (Concepto Técnico Coporguajira e Informes Gecelca S.A. E. S. P.)
Ecosistema manglar de	Mangle negro (<i>Avicennia germinans</i>)	¿?	¿?
	Uvita de playa (<i>Coccoloba uvifera</i>)	Uvita de playa (<i>Coccoloba uvifera</i>)	Uvita Playera (<i>Coccoloba uvifera</i>) [n=370, 70,5% del total]
	Caracolí (<i>Anacardium excelsum</i>)	-	-
	Mangle blanco (<i>Laguncularia racemosa</i>)	Mangle Blanco (<i>Laguncularia racemosa</i>)	¿?
	-	Almendro (<i>Terminalia catappa</i>)	Almendro (<i>Terminalia catappa</i>) [n=114, 21,7% del total]
	-	-	Mangle (<i>Rhizophora mangle</i>) [n=41, 7,8% del total]

La tabla anterior permite observar inconsistencias entre las especies incluidas en la Ficha No. 8 “Protección de la zona de manglar en la línea de costa aledaña al proyecto” y las especies finalmente sembradas por parte de la empresa y recibidas a satisfacción por parte de la

Corporación. Al comparar las especies sembradas y las especies de la ficha de manejo se observa que no se sembró Mangle negro (*Avicennia germinans*) ni Mangle blanco (*Laguncularia racemosa*), aunque se sembró mangle (*Rhizophora mangle*). Además desde el punto vista cuantitativo, el mangle representa únicamente el 7,8% del total de individuos sembrados.

Con las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta que la Corporación no remitió soportes acerca de la debida aprobación a la modificación a las especies a sembrar, este componente de la observación se valida como parte del hallazgo y se harán los ajustes correspondientes en el texto final.

- Tampoco se evidenciaron estudios técnicos ambientales que brinden soporte a la elección de las especies a sembrar, de cara al triple propósito que se pretendía con la medida:

En su respuesta la entidad únicamente indica las razones por las que se sustituyó el Caracolí (*Anacardium excelsum*) por el Almendro (*Terminalia catappa*), señalando además que:

Estas especies sembradas por la empresa contribuyen de manera importante a la restauración ecológica de este ecosistema, estabilización de las áreas de playa y el mejoramiento de los bienes y servicios ambientales prestados por el bosque, como alimentos, madera o fibra, y servicios como la regulación del clima, protección de la captación del agua, fuente de alimentos, medicinas y combustibles y placer estético (pág. 24).

Al respecto, la CGR recuerda que la medida establecida al momento del licenciamiento tenía un triple propósito: 1) la protección de la zona de manglar de la línea de costa aledaña al proyecto, 2) la conservación de las zonas de producción de sedimentos, y 3) que funcionen como barreras blandas de protección contra la erosión costera. Este propósito se definió como resultado de la evaluación al estudio de impacto ambiental presentado por la empresa, evaluación que sirvió de fundamento técnico, no solo para el otorgamiento de la licencia, sino para el establecimiento de las medidas de manejo ambiental.

En este sentido, y teniendo en cuenta las especialísimas características de los ecosistemas de manglar, así como el hecho de que la Corporación no adjuntó la documentación que sirviera de soporte a lo manifestado en su respuesta, este componente de la observación se valida como hallazgo dado que no se evidenciaron estudios técnicos ambientales que brinden soporte a la elección de las especies a sembrar, ni de los cambios realizados con posterioridad.

- Que los individuos sembrados no cuentan con algún mecanismo apropiado que permita controlar el inventario:

Frente a este componente de la observación la entidad no hizo referencia en su respuesta, ni en los documentos que adjuntó hay alguna mención al respecto, por lo que se valida como parte del hallazgo.

En conclusión, por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria, haciendo los ajustes en la redacción del texto final del hallazgo de acuerdo con lo planteado en este análisis de respuesta.

Hallazgo 10. [D6-OI2] Concesión para el uso de aguas marítimas [MADS-DIMAR]

Resumen:

El proyecto Central Termoeléctrica Termoguajira ha venido haciendo uso y aprovechamiento del agua del mar Caribe sin contar con la respectiva concesión por parte del Estado colombiano, a pesar que, a la luz de los decretos 2811 de 1974 y 2324 de 1984, las aguas marítimas son un bien de uso público, cuyo uso, por parte de un particular, sólo es posible mediante el otorgamiento de la respectiva concesión.

Con el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011 se definió y delimitó las competencias como autoridades ambientales marinas a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible de los departamentos costeros.

Sin embargo, la auditoría determinó que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, dado que aún no se cuenta con criterios técnicos y administrativos para que las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible puedan ejercer su función de otorgar concesiones para el uso de las aguas marítimas bajo su competencia.

Crterios

- Constitución Política de Colombia

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]

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

Artículo 79. [...] Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular [...]

Artículo 101. [...] Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

- Ley 99 de 1993

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

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

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

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

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

ARTICULO 2o. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

[...]

24) Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales;

ARTICULO 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;

[...]

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que

afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

[...]

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

- Decreto 3570 de 2011⁵⁷

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

ARTÍCULO 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

ARTÍCULO 17. Funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos. Son funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, las siguientes:

1. Proponer los elementos técnicos para la formulación de la política y regulación de conservación y manejo del ambiente y de los recursos renovables en las zonas marinas y costeras, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma.

4. Establecer criterios generales para la elaboración de proyectos a cargo de las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales en lo relacionado con zonas marinas, costeras y del recurso acuático.

⁵⁷ Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7. Proponer, en los temas de su competencia, los criterios técnicos que deberán considerarse en el proceso de licenciamiento ambiental.

9. Proponer, en coordinación con las dependencias competentes, los criterios de calidad para cada uso y las normas de vertimiento a las aguas marinas.

15. Establecer medidas de manejo y conservación de los recursos acuáticos, marinos y costeros de manera conjunta con las autoridades competentes.

17. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

- Decreto 2811 de 1974⁵⁸

Artículo 1°. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2°. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1°. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.

Artículo 3°. De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula:

a). El manejo de los recursos naturales renovables a saber: [...]

2°. Las aguas en cualquiera de sus estados.

9°. Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República.

Artículo 5°. El presente Código rige en todo el territorio nacional, el mar territorial con su suelo, subsuelo y espacio aéreo, la plataforma continental y la zona económica o demás espacios marítimos en los cuales el país ejerza jurisdicción de acuerdo con el derecho internacional.

Artículo 9°. El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios:

a). Los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad y de acuerdo con los principios y objetos que orientan este Código;

c). La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad o el derecho de terceros;

e). Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles que, al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público.

⁵⁸ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

f). La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral [...]

Artículo 42. Pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos.

Artículo 51. El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación.

Artículo 52. Los particulares pueden solicitar el otorgamiento del uso de cualquier recurso natural renovable de dominio público, salvo las excepciones legales o cuando estuviere reservado para un fin especial u otorgado a otra persona, o si el recurso se hubiere otorgado sin permiso de estudios, o cuando, por decisión fundada en conceptos técnicos, se hubiere declarado que el recurso no puede ser objeto de nuevos aprovechamientos.

No obstante, la declaración a que se refiere el inciso anterior, si algún interesado ofreciere utilizar medios técnicos que hicieren posible algún otro uso, deberá revisarse la decisión con base en los nuevos estudios de que se disponga.

Capítulo III (artículos 54 a 58): condiciones generales sobre permisos.

Capítulo IV, (artículos 59 a 63): condiciones generales sobre concesiones.

Artículo 164. Corresponde al Estado la protección del ambiente marino, constituido por las aguas, por el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo del mar territorial y el de la zona económica, y por las playas y recursos naturales renovables de la zona [...]

Artículo 165. El ejercicio de cualquier actividad que pueda causar contaminación o depredación del ambiente marino requiere permiso.

Artículo 166. Cualquier actividad que tenga por objeto explotar recursos marinos deberá llevarse a cabo en forma que no cause perjuicio o deterioro sobre los demás recursos, ya fuere por agotamiento, degradación o contaminación.

Artículo 267. Son bienes de la nación los recursos hidrobiológicos existentes en aguas territoriales y jurisdiccionales de la República, marítimas, fluviales o lacustres.

Artículo 270. Entiéndese por recursos hidrobiológicos el conjunto de organismos animales y vegetales cuyo ciclo de vida se cumple totalmente dentro del medio acuático, y sus productos.

- Decreto 1436 de 1984

Artículo 1º. La anchura del mar territorial será medida a partir de la línea de base normal, en la forma establecida por el artículo cuarto de la Ley 10 de 1978 y de las lineal de base recta que se establecen a continuación, cuyos puntos geográficos extremos han sido tomados de las cartas náuticas del "Defense Mapping Agency Hydrographic-Topographic Center", de los Estados Unidos de América, números 21033 escala 1:1.000.000 y 24036 escala 1:956.170, para las costas colombianas en el Océano Pacífico y el Mar Caribe, respectivamente:

[...]

COSTA ATLÁNTICA

	Desde	Hasta		Desde	Hasta
Punto	Latitud Norte	Longitud Oeste	Punto	Latitud Norte	Longitud Oeste
1	11°51'07".41 (Castilletes)	71°19'23"	2	12°00'25"	71°08'20"
3	12°26'10"	71°43'45"	4	12°14'50" (Pilón de Azúcar)	72°08'00"

	Desde	Hasta		Desde	Hasta
Punto	Latitud Norte	Longitud Oeste	Punto	Latitud Norte	Longitud Oeste
5	12°13'08" (Isla Farallón)	72°10' 50"	6	11°20'18" (Cabo de la Aguja)	74°12'47"
6	11°20'18" (Cabo de la Aguja)	74°12' 47"	7	11°06'53" (Tajamar Bocas de Ceniza)	74°50'38"
8	11°06'50" (Tajamar Bocas de Ceniza)	74°51'05"	9	10°48'12" (Punta de la Garita)	75°15'42"
9	10°48'12" (Punta de La Garita)	75°15'42"	10	10°44'45" (Isla Arena)	75°21'10"
10	10°44'45" (Isla Arena)	75°21'10"	11	10°34'35" (Punta Canoas -Norte)	75°30'28"
12	10°33'30" (Punta Canoas-Sur)	75°30'52"	13	10°10'10" (Islas del Rosario - Roca Occidental)	75°48'10"
13	10°10'10" (Islas del Rosario-Roca Occidental)	75°48'10"	14	09°23'42" (Isla Fuerte)	76°11'23"
14	09°23'42" (Isla Fuerte)	76°11'23"	15	08°41'07".3 (Cabo Tiburón)	77°21'50".9

Artículo 2º Las aguas encerradas por las líneas de base recta establecidas en el artículo anterior, se consideran aguas interiores y por lo tanto el Estado ejercerá en ellas los derechos de soberanía absoluta, de conformidad con normas aceptadas por el Derecho Internacional.

- Decreto 2324 de 1984⁵⁹

Artículo 166. Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.

- Ley 1450 de 2011⁶⁰

Artículo 208. Autoridad ambiental marina de las Corporaciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA-.

Parágrafo 1º. En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa.

Parágrafo 2º. La línea de límite perpendicular a la línea de costa será establecida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés - INDEMAR.

⁵⁹ Por el cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria.

⁶⁰ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y la Dirección General Marítima establecerán los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación. Los criterios establecidos serán adoptados mediante acto administrativo expedido por la Dirección General Marítima y serán de obligatorio cumplimiento por los permisionarios, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros.

- Ley 489 de 1998

Artículo 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Artículo 5.- Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

Artículo 6.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

- Ley 734 de 2002

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

[...]

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Hechos/Condición

Se determinó que la Central Termoeléctrica Termogujira (Licencia ANLA LAM1179), para efectos del uso del agua del mar en sus sistemas de enfriamiento, cuenta con un permiso otorgado mediante la Resolución 996 de 1986 expedido por la Dirección General Marítima en los siguientes términos:

Resolución 996 de 1986 (octubre 07 de 1986)

Por la cual se autoriza a la CORPORACIÓN ELÉCTRICA DE LA COSTA ATLÁNTICA "CORELCA", complementar unas construcciones llevadas a cabo en jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Riohacha.

[...]

RESUELVE:

Artículo 1º. Autorizar a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica “CORELCA” la construcción de la bocatoma definitiva descrita en el párrafo 4º de los considerandos, ubicada en el corregimiento de Mingueo, Municipio de Riohacha e identificada en los planos IV-1 y IV-2, los cuales hacen parte del expediente.

Artículo 2º. De conformidad con el plano presentado y con las características detalladas en el mismo, se autoriza a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica “CORELCA” para instalar una luz de navegación indicativa de peligro, la cual debe estar alimentada por energía solar, tener una visibilidad mínima de seis (6) millas náuticas y una altura focal sobre el nivel del mar de cuatro (4) metros.

Lo anterior con el fin de mantener el sistema internacional de señalización marítima, del cual forma parte nuestro país.

En síntesis, el permiso otorgado es únicamente para: 1) la construcción de la bocatoma para captar el agua del mar, y 2) instalar la luz de navegación indicativa de peligro.

Teniendo en cuenta que, a la luz de los decretos 2811 de 1974 y 2324 de 1984 se estableció que las aguas marítimas que hacen parte del territorio nacional pertenecen a la Nación y por tanto son un bien de uso público, cuyo uso por parte de un particular sólo es posible mediante el otorgamiento de la respectiva concesión, se observa que la central de generación Termoguajira ha venido operando haciendo uso del agua de mar Caribe sin contar con la respectiva concesión por parte del Estado colombiano.

De acuerdo con lo manifestado por la DIMAR a la auditoría⁶¹:

[...] el marco jurídico que establece el régimen y requisitos para otorgar concesiones en playas marítimas, terrenos de bajamar y/o aguas marítimas, como bienes de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima - Dimar, se encuentran establecidos en los artículos 166 y siguientes del Decreto Ley 2324 de 1984 (pág. 1).

También indica que, mediante la Resolución 966 de 1986:

[...] la Dimar autorizó a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica “CORELCA”, la construcción de la bocatoma definitiva descrita en el párrafo 4º ibídem, para instalar una luz de navegación indicativa de peligro, alimentada por energía solar, con una visibilidad de 6 millas náuticas y altura sobre el nivel del mar de 4 metros, con el fin de mantener el sistema internacional de señalización marítima, obedeciendo a un permiso y no a una concesión (pág. 2).

Ahora bien, aunque el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 establece que las aguas marítimas, junto con las playas y los terrenos de baja mar conforman los bienes de uso público, el artículo 169 que se encontraba vigente para la fecha de la expedición de la Resolución 966 de 1986 únicamente se refería a las concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar, así:

Artículo 169. Concesiones. La Dirección General Marítima y Portuaria podrá otorgar concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar exigirá para tal fin los siguientes requisitos: [...]

1. Presentar solicitud formal de concesión ante la Dirección General Marítima y Portuaria, por intermedio de las Capitanías de Puerto, indicando ubicación y linderos del terreno o zona en que se quiere construir, así como su extensión.

2. La solicitud debe acompañarse de los siguientes documentos:

⁶¹ DIMAR (2021). Respuesta auditoría termoeléctricas requerimiento de información. Rad. 29202106952 MD-DIMAR-SUBDEMAR-ALIT. 4 de noviembre de 2021.

- a) Una certificación del Alcalde o autoridad policiva correspondiente en la cual conste que el terreno sobre el cual se va a construir no está ocupado por otra persona; que no está destinado a ningún uso público, ni a ningún servicio oficial; que la construcción proyectada no ofrece ningún inconveniente a la respectiva municipalidad;
- b) Los planos de la construcción proyectada, levantados por personas o firmas autorizadas para estos fines;
- c) Un concepto el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), en que se exprese que las explotaciones o construcciones para las cuales se solicita el permiso no son contrarias a las normas de conservación y protección de los recursos naturales renovables existentes en la zona;
- d) Concepto de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia en que conste que las explotaciones o construcciones que se pretenden adelantar no interfieren los programas de desarrollo turístico de la zona;
- e) Estudios de vientos, mareas, corrientes y profundidades, así como de constitución y resistencia de los suelos;
- f) Certificación de la empresa "Puertos de Colombia" en la que se exprese que no existe ningún proyecto de instalaciones portuarias sobre el terreno o zona;
- g) Paz y salvo de la Administración de Hacienda Nacional y de la Contraloría General de la República por todo concepto.

En conclusión, la DIMAR expidió la Resolución 966 de 1986 para otorgar el permiso de construcción de la bocatoma y de instalación de la luz de navegación, no una concesión para el uso del agua marítima con base en el artículo 169 del Decreto 2324 de 1984, que en su momento no se refería únicamente a concesiones para uso y goce de las playas marítimas y terrenos de bajamar.

Posteriormente, con el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, el Poder Legislativo definió y delimitó la competencia como autoridad ambiental "en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984" a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible de los departamentos costeros⁶². La norma se relaciona con lo previsto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"⁶³:

Con el fin de garantizar el equilibrio territorial y la prestación de servicios ecosistémicos derivados de los ecosistemas acuáticos continentales, marinos y costeros [...] se deberá articular y fortalecer el ejercicio de las competencias de las autoridades ambientales en la gestión integral de los recursos hidrobiológicos y de las zonas marinas y costeras (DNP, 2011, Tomo 2, pág. 579-580).

En particular, la norma incluye el párrafo tercero que establece la obligación al MADS y a la DIMAR⁶⁴ de dotar a las corporaciones de criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación, los cuales deberían ser adoptados mediante acto administrativo expedido por la DIMAR y serán de cumplimiento obligatorio.

De acuerdo con lo manifestado por la DIMAR a la CGR⁶⁵, el cumplimiento de esta norma se dio a través de tres elementos: 1) la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019, en sus artículos 65 y 66; 2) la expedición de un conjunto de actos administrativos que conforman el Reglamento Marítimo Colombiano (REMAC 5), sobre "Protección del Medio Marino y Litorales", y 3) la

⁶² Salvo aquellas competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

⁶³ DNP (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010.2014. Tomo 2. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20II%20CD.pdf>

⁶⁴ Dirección General Marítima.

⁶⁵ DIMAR (2021). Radicado No. 29202106952 MD-DIMAR-SUBDEMAR-ALIT. Respuesta a requerimiento de información. 4 de noviembre de 2021.

expedición de la Resolución Número 0378-2019 MD-DIMAR-SUBDEMAR-ALIT del 17 de mayo de 2019, con la que

[...] se delegó en los Capitanes de Puerto de Primera Categoría la función de conocer y resolver sobre las solicitudes de concesiones y autorizaciones en los bienes de uso público en sus áreas de responsabilidad.⁶⁶

Sin embargo, con la revisión realizada por la CGR a la documentación remitida por la DIMAR, se encuentra, para cada uno de estos elementos, que:

1) Expedición del Decreto Ley 2106 de 2019, en sus artículos 65 y 66:

El Decreto establece un conjunto de medidas con el fin de simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública, por lo que su efecto es la modificación de los artículos 169 y 171 del Decreto 2324 de 1984, más no con el fin establecido en el párrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, esto es, establecer criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación, de los que hacen parte las aguas marítimas.

En consecuencia, los artículos citados refieren específicamente a los requisitos para el otorgamiento de concesiones en procesos de ordenamiento costero (art. 65), y sobre la publicidad de las solicitudes de concesión marítima (art. 66), tal como se observa a continuación:

Artículo 65. Requisitos para otorgar las concesiones marítimas. El artículo 169 del Decreto Ley 2324 de 1984 quedará así:

“Artículo 169. Requisitos para otorgar las concesiones marítimas. En los procesos de ordenamiento marítimo costero, los requisitos exigidos para el otorgamiento de concesión marítima a cargo de la Dirección General Marítima son los siguientes:

- a) Presentar solicitud ante la Capitanía de Puerto, de manera presencial o electrónica, la cual deberá contener el nombre completo y número de identificación, si es comerciante acreditar el respectivo registro mercantil, si es persona jurídica la entidad consultará el certificado de existencia y representación legal en el Registro Único Empresarial (RUES).*
- b) Planos de la ubicación y linderos del terreno o zona en que se solicita en concesión, con las construcciones proyectadas o infraestructura existente si la hubiere, debidamente georeferenciada, de acuerdo a los parámetros que para ello establezca la Dirección General Marítima.*
- c) Estudios técnicos de condiciones hidrográficas y oceanográficas del área de influencia del proyecto.*
- d) Memoria descriptiva del proyecto que incluya tipo de obras, método constructivo y cronogramas de trabajo, así como la descripción detallada del objeto y actividad que se pretende desarrollar dentro del área solicitada en concesión en medio magnético.*
- e) Licencia ambiental o plan de manejo ambiental según corresponda, expedida por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Corporación Autónoma Regional o la Secretaría Ambiental de los Distritos Especiales, de acuerdo a la competencia, en que se exprese que las explotaciones o construcciones para las cuales se solicita la concesión no son contrarias a las normas de conservación y protección de los recursos naturales existentes en la zona.*
- f) Certificación expedida por la Alcaldía Distrital, Municipal, Gobernación del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o Curaduría correspondiente, en la que conste que el terreno sobre el cual se va a construir el proyecto se ajusta a las normas sobre uso del suelo que haya definido el Plan de Ordenamiento Territorial.*

⁶⁶ Ibid.

- g) Concepto emitido por el Viceministerio de Turismo o la Secretaría de Turismo de los Distritos Especiales, en que conste que las explotaciones o construcciones que se pretenden adelantar no interfieren con los programas de desarrollo turístico de la zona.
- h) Certificación expedida por el Ministerio de Transporte en la que se exprese que no existe ningún proyecto de instalaciones portuarias sobre el terreno o zona a concesionar.
- i) Certificación expedida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, sobre la presencia o no de comunidades étnicas en el área del proyecto.
- j) Pago correspondiente al valor del trámite.

Parágrafo 1°. Cuando el proyecto se encuentre en cercanías o áreas protegidas en las que existan bienes de patrimonio arqueológico o Bienes de Interés Cultural, se exigirá el Programa de Arqueología Preventiva y/o Plan de Manejo Arqueológico según sea el caso, aprobado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), y/o la Autorización para intervenir un Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional por parte del Ministerio de Cultura.

Parágrafo 2°. Término para la emisión de certificaciones en trámites de concesiones marítimas. Las autoridades que deben emitir certificación dentro del trámite de otorgamiento de una concesión marítima a cargo de la Dirección General Marítima tendrán un término máximo de sesenta (60) días calendario para emitir la correspondiente respuesta, contados a partir del recibo de la solicitud por parte de los particulares o de la Autoridad Marítima Nacional”.

Artículo 66. Publicidad de la solicitud de concesión marítima. El artículo 171 del Decreto Ley 2324 de 1984 quedará así:

“Artículo 171. Publicidad de la solicitud de concesión marítima. Una vez la Capitanía de Puerto reciba los documentos y certificaciones favorables de las entidades, procederá a la publicación de los avisos en un lugar público de la Capitanía de Puerto correspondiente y en la página web de la entidad, por un término de veinte (20) días calendario.

Igualmente, el interesado hará la publicidad de la solicitud en el sitio donde se pretende desarrollar el proyecto mediante la instalación de una valla visible de conformidad con la reglamentación que al respecto emita la Dirección General Marítima, por el término de veinte (20) días calendario, y en un diario de amplia circulación regional por una sola vez, lo cual será verificado por parte de la Capitanía de Puerto durante la permanencia del aviso en el lugar”.

2) Expedición de actos administrativos del Reglamento Marítimo Colombiano (REMAC 5):

Como resultado de la revisión documental al conjunto de normas que conforman el REMAC 5, la CGR observa que ninguna de las disposiciones sobre concesiones allí contenidas, se refieren al uso de aguas marítimas para actividades de generación de energía térmica, ni a nivel general o específico, ni para actividades industriales, tal como se observa en la tabla siguiente, en las que se presentan los diversos elementos referidos a las concesiones bajo responsabilidad de la DIMAR:

Elemento REMAC 5	Detalle/Ámbito
PARTE 3 - LITORALES Y DISPOSICIONES SOBRE BIENES DE USO PÚBLICO	
TÍTULO 1 - CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁMITE DE CONCESIONES MARÍTIMAS EN LAS AGUAS, PLAYAS, TERRENOS DE BAJAMAR EN BIENES DE USO PÚBLICO PARA PROYECTOS DE MARINAS, MARICULTURA Y/O ACUICULTURA (Resolución 378 del 17 de Mayo de 2019)	ARTÍCULO 5.3.1.1. Ámbito de aplicación. Los criterios y el procedimiento interno establecido en el presente título <u>aplicarán únicamente a las solicitudes de concesión para el desarrollo de proyectos de marinas, maricultura y acuicultura a realizarse en los bienes bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima.</u> PARÁGRAFO. Las solicitudes de concesiones y autorizaciones presentadas por los particulares <u>para actividades distintas a las previstas en el presente</u>

Elemento REMAC 5	Detalle/Ámbito
	<p><u>artículo, se adelantarán conforme los requisitos y trámite establecido en el Decreto ley 2324 de 1984, la presente resolución de delegación y demás regulaciones concordantes.</u></p>
<p>TÍTULO 2 - CRITERIOS TÉCNICOS Y PROCEDIMIENTO INTERNO PARA OTORGAR CONCESIONES Y PERMISOS PARA EMBARCADEROS DESTINADOS AL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DE LA CAPITANÍA DE PUERTO DE CARTAGENA</p> <p>(Resolución 035 del 31 de enero de 2019)</p>	<p>ARTÍCULO 5.3.2.1. Objeto. Las disposiciones contenidas en el presente título tienen por objeto establecer los criterios técnicos y procedimiento para otorgar las <u>concesiones y autorizaciones de construcción para embarcaderos no referidos al concepto de puerto, destinados al transporte público de pasajeros dentro de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Cartagena.</u></p> <p>ARTÍCULO 5.3.2.2. Ámbito de Aplicación. Lo dispuesto en el presente título es aplicable a las solicitudes de <u>concesiones y autorizaciones de construcción para embarcaderos no referidos al concepto de puerto contenido en el numeral 5.11 de la Ley 1 de 1991, destinados al transporte de pasajeros, dentro de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Cartagena.</u></p>
<p>TÍTULO 4 - DE LOS CRITERIOS PARA LAS MODIFICACIONES DE LAS CONCESIONES, AUTORIZACIONES Y PERMISOS SOBRE BIENES EN JURISDICCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA</p> <p>(Resolución 020 del 22 de enero de 2019)</p>	<p>ARTÍCULO 5.3.4.1. Objeto. El presente título tiene por objeto establecer los criterios para resolver sobre las solicitudes de modificación de las concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas sobre los bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima.</p> <p>ARTÍCULO 5.3.4.2. Ámbito de aplicación. Las solicitudes de modificación de las concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas sobre los bienes bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima estarán supeditadas a la verificación de los requisitos legales que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento y a los criterios establecidos en el presente Título, <u>según se trate de renovación de concesiones, ampliación de áreas, modificaciones o construcciones adicionales a las autorizadas, o cambio de titular de la concesión.</u></p> <p>ARTÍCULO 5.3.4.4. Ampliación del área autorizada. <u>Las solicitudes de ampliación de área concesionada o autorizada para uso y goce de bienes de uso público, serán resueltas por el Director General Marítimo con lleno de los requisitos y el procedimiento establecido en el Título IX del Decreto Ley 2324 de 1984, o la norma que lo modifique o sustituya.</u></p> <p>ARTÍCULO 5.3.4.6. Modificación de las obras autorizadas. <u>El beneficiario de una concesión, permiso o autorización sobre bienes de uso público bajo jurisdicción de la Autoridad Marítima, que requiera realizar modificaciones o construcciones adicionales a las autorizadas, deberá presentar su solicitud a la Dirección General Marítima, por intermedio de la respectiva Capitanía de Puerto, acompañada de los siguientes requisitos:</u></p> <p>[...]</p> <p>3. <u>Planos de la construcción proyectada</u> levantados por firmas o personas autorizadas para estos fines, indicando claramente las coordenadas de la totalidad de las <u>áreas a solicitar</u> adoptando como datum oficial de</p>

Elemento REMAC 5	Detalle/Ámbito
	<p>Colombia, el Marco Geocéntrico Nacional de Referencia (MAGNA-S IRGAS).</p> <p>4. Estudios técnicos de vientos, mareas, corrientes y profundidades, <u>cuando se trate de obras sobre la línea de costa o aguas marítimas.</u></p> <p>5. Licencia urbanística para <u>construcciones convencionales.</u></p>
<p>TÍTULO 5 - CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA REVERSIÓN DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO BAJO JURISDICCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA</p> <p>(Resolución 406 del 29 de mayo de 2019)</p>	<p>ARTÍCULO 5.3.5.1. Objeto. El presente título establece los criterios y el procedimiento para la reversión a la Nación, de los bienes de uso público, objeto de las concesiones y autorizaciones otorgadas por la Dirección General Marítima.</p> <p>ARTÍCULO 5.3.5.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente Título, se aplicarán a las personas naturales y jurídicas beneficiarias de concesiones y autorizaciones sobre los bienes de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima, responsable de realizar la <u>reversión de las áreas y las construcciones que allí se encuentran a la Nación.</u></p> <p>ARTÍCULO 5.3.5.3. Procedencia de la Reversión. Al término de la concesión y autorización otorgada por la Dirección General Marítima, bien sea por su vencimiento o por causal diferente a esta, <u>los bienes de uso público deben revertir a la Nación. Por tanto, corresponde al beneficiario del acto administrativo hacer entrega del área y de las obras allí construidas, para lo cual se exigirá que se encuentren en buen estado de mantenimiento y operación en general, teniendo en cuenta el normal deterioro de las mismas a consecuencia de su operación.</u></p>
<p>TÍTULO 6 - CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL TRÁMITE DE PERMISOS TEMPORALES EN AGUAS MARÍTIMAS, PLAYAS MARÍTIMAS Y/O TERRENOS DE BAJAMAR BAJO JURISDICCIÓN DE DIMAR</p> <p>(Resolución 884 del 01 de octubre de 2019)</p>	<p>ARTÍCULO 5.3.6.1. Objeto. El presente título tiene por objeto establecer los criterios y procedimientos para el trámite de permisos temporales en aguas marítimas, playas marítimas y/o terrenos de bajamar bajo jurisdicción de Dimar.</p> <p>ARTÍCULO 5.3.6.2. Alcance. Entiéndase por trámite de permiso temporal, aquella solicitud realizada por particulares y/o entidades públicas a la Dirección General Marítima a través de las Capitanías de Puerto, <u>con el fin de utilizar una zona de aguas marítimas, playas marítimas y/o terrenos de bajamar bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima, ubicada en el perímetro rural del municipio o Distrito, los cuales se entienden referidos a la instalación de infraestructura en material no permanente.</u></p>
<p>TÍTULO 7 - DE LOS CRITERIOS PARA LA PUBLICIDAD DE LAS SOLICITUDES DE CONCESIONES</p> <p>(Resolución 008 del 09 de enero de 2020)</p>	<p>ARTÍCULO 5.3.7.1. Objeto. El presente título tiene por objeto establecer los criterios para la publicación de los avisos y la instalación de la valla aplicables a las solicitudes de concesiones, conforme lo dispuesto en el artículo 66 del Decreto número 2106 de 2019.</p>
<p>TÍTULO 9 - CRITERIOS TÉCNICOS Y CONDICIONES PARA OTORGAR AUTORIZACIONES DE RELIMPIA EN CANALES Y DÁRSENAS DE MANIOBRA EN JURISDICCIÓN DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA NACIONAL</p> <p>(Resolución 132 del 30 de marzo de 2020)</p>	<p>Artículo 5.3.9.1. Objeto. Las disposiciones del presente Título tienen por objeto establecer los criterios técnicos y condiciones para otorgar las autorizaciones de relimpia o mantenimiento de canales y dársenas de maniobra en jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional.</p>

Elemento REMAC 5	Detalle/Ámbito
	Artículo 5.3.9.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente título, aplican a todas las solicitudes de autorización de relimpia o mantenimiento de canales y dársenas en jurisdicción de la Autoridad Marítima bajo competencia de los Capitanes de Puerto de Primera Categoría conforme lo previsto en el literal “j”, artículo 110 del Decreto ley 2150 de 1995.
<p>TÍTULO 10 - CRITERIOS TÉCNICOS Y PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR CONCESIONES EN PROYECTOS DE DESARROLLO Y/O CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE GENERACIÓN DE FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA RENOVABLES (FNCER)</p> <p>(Resolución 794 de 2020)</p>	Artículo 5.3.10.1. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a las solicitudes por parte de las personas naturales o jurídicas nacionales que tienen por objeto obtener concesiones para proyectos de desarrollo y/o construcción de infraestructura para generación energética mediante el uso de fuentes no convencionales de energía renovables-FNCER, a realizarse en jurisdicción de la Dirección General Marítima.
<p>PARTE 5 - PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO</p> <p>(Resolución 192 del 07 de mayo de 2020)</p>	
<p>TÍTULO 1 - CRITERIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO</p>	<p>Artículo 5.5.1.1. Objeto. Las disposiciones del presente título tienen por objeto establecer los criterios técnicos para el desarrollo de las <u>actividades marítimas asociadas a las fases de exploración, intervención, aprovechamiento económico y preservación del Patrimonio Cultural Sumergido en las aguas marítimas colombianas.</u></p> <p>Artículo 5.5.1.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente título aplican a las personas naturales o jurídicas autorizadas por el Ministerio de Cultura y/o el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, para el desarrollo de las <u>actividades marítimas en las fases de exploración, intervención, aprovechamiento económico y preservación del Patrimonio Cultural Sumergido en las aguas marítimas colombianas.</u></p>

3) Expedición de la Resolución Número 0378-2019 MD-DIMAR-SUBDEMAR-ALIT:

Como resultado de la revisión documental realizada a la resolución, la CGR encuentra que en efecto se realiza la delegación a las Capitanías de Puerto de Primera Categoría la función de conocer y resolver sobre las solicitudes de concesiones y autorizaciones en los bienes de uso público en sus áreas de responsabilidad (art. 1).

Sin embargo, el cumplimiento de esta delegación opera

[...] conforme a los criterios y procedimiento establecidos según sea el caso, en el Decreto Ley 2324 de 1984, o en el REMAC 5: “Protección del Medio Marino y Litorales.”⁶⁷

⁶⁷ Resolución Número 0378-2019 MD-DIMAR-SUBDEMAR-ALIT, artículo 1.

En conclusión, con la delegación no se amplía el ámbito de temáticas y escenarios preexistentes en el Decreto 2324 de 1984 y el REMAC 5, ni se da cumplimiento al artículo 208 de la Ley 1450 de 2011.

Por parte del MADS se reportó a la CGR que⁶⁸: 1) con el artículo 65 del Decreto 2106 de 2019 se establecieron los requisitos para otorgar las concesiones marítimas, 2) que el artículo incluye como requisito contar con la respectiva licencia ambiental o plan de manejo ambiental expedida por la autoridad ambiental competente, y 3) que se encuentra participando, desde la Dirección de Asuntos Marinos Costeros y de Recursos Acuáticos, en mesas de trabajo con la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales en el diseño de la “Estrategia integral interinstitucional para gestionar la recuperación de los bienes de uso público indebidamente ocupados en los espacios marino-costeros”, en el marco del convenio interinstitucional 5257 de 2020, y 4) que se tiene prevista la firma de un otrosí a este convenio “a efectos de vincularnos a la estrategia interinstitucional”⁶⁹.

Como resultado de la revisión a la documentación remitida por el MADS (distinta al Decreto 2106 de 2019), la CGR encuentra que en términos generales los resultados y productos esperados del convenio 5257 de 2020 así como las líneas de acción que se han venido proponiendo desde el Ministerio no incluyen el resultado esperado del cumplimiento del parágrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, esto es, establecer criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación, que en el caso de la Central Termoeléctrica Termoguajira, es el establecimiento de criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de concesiones para el uso de aguas para actividades de generación de energía térmica.

Finalmente, por parte de las autoridades ambientales ANLA y Corpoguajira se ha registrado en diversos documentos que han generado en ejercicio del seguimiento que les compete, que en efecto la Central Termoeléctrica Termoguajira no cuenta con la concesión para el uso del agua de mar, en ausencia de los criterios técnicos y administrativos a cargo del MADS y DIMAR, mientras que Gecelca S. A. E. S. P., dueña de la termoeléctrica, manifestó a la CGR durante la visita de campo que:

Desde el año 2014 GECELCA S.A. E.S.P. ha presentado ante CORPOGUAJIRA reiteradas solicitudes de concesión de agua del Mar Caribe; sin embargo, la autoridad se ha manifestado [Rads. No. 20163300213631 del 09/06/16 y SAL-1192 del 04/04/2017], aduciendo el parágrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 16/06/2011 [...]

La decisión se encuentra supeditada a la expedición de los criterios técnicos y administrativos por parte del MADS o quien haga sus veces, y de la Dirección General Marítima, los cuales aún no han sido acogidos mediante acto administrativo en firme y sobre los cuales GECELCA S.A. E.S.P., no tiene injerencia alguna (Gecelca, 2021, pág. 24)⁷⁰.

La empresa Gecelca S.A. E.S.P. remitió a esta auditoría las diversas comunicaciones que se han suscitado entre ella, Corpoguajira, la DIMAR y el MADS. El análisis a esta información permitió constatar la problemática evidenciada, tal como se presenta en los siguientes ejemplos:

⁶⁸ Radicado MADS 2201-2-00688. Respuesta a requerimiento de información relacionado con auditoría a termoeléctricas - OF-CGR-Rad-39323. 17 de noviembre de 2021.

⁶⁹ MADS. Ibid.

⁷⁰ Gecelca (2021). Central Termoeléctrica de La Guajira. Gestión Ambiental. Octubre de 2021.

Autoridad emisora:	DIMAR – Capitanía de puerto Riohacha
Fecha:	29 de junio de 2011
No. radicado:	16201100369 MD-DIMAR-CP06-Litorales
Descripción:	Respuesta a solicitud de Gecelca S.A. E.S.P. para que se le otorgue la concesión para el uso de aguas de mar.
Cita:	<p>[...] luego de consultar con la sede central Dimar – Bogotá y analizar la concesión que se le otorgó a la empresa GECELCA S.A. mediante resolución N° 0996 del 7 de octubre de 1986 donde se autoriza la construcción de una bocatoma [...] <u>a la Dirección General Marítima no le corresponde autorizar permisos de concesión para el uso de aguas de mar como tal para los procesos que en su empresa se requieren.</u></p> <p>[...] se recomienda dirigir su solicitud directamente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dando continuidad al proceso sin escatimar esfuerzos.</p>

Autoridad emisora:	ANLA – Subdirección de evaluación y seguimiento
Fecha:	16 de octubre de 2012
No. radicado:	4120-E2-49545
Descripción:	Respuesta a solicitud de Gecelca S.A. E.S.P. para que se le otorgue la concesión para el uso de aguas de mar.
Cita:	<p>[...] le informamos que de acuerdo al artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, la competencia para otorgar <u>concesiones de aguas de mar</u>, son las Corporaciones Autónomas Regionales de los departamentos costeros.</p> <p>Así las cosas, la Corporación Autónoma Regional de La Guajira – CORPOGUAJIRA, es la Entidad facultada para. “[...] <i>el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación [...]</i>”, según lo descrito en el Parágrafo 3º del citado Artículo enunciado en el párrafo anterior.</p>

Autoridad emisora:	Corpoguajira – Subdirección de calidad ambiental
Fecha:	21 de noviembre de 2012
No. radicado:	20123300060691
Descripción:	Respuesta a solicitud de Gecelca S.A. E.S.P. para que se le otorgue la concesión para el uso de aguas de mar.
Cita:	<p>[...] me permito señalarle que el parágrafo 3 del artículo 208 de la ley 1450 [...] le dio la facultad a la Corporación Autónoma Regional de La Guajira – CORPOGUAJIRA, para el otorgamiento de las Concesiones, Permisos y Licencias sobre bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación.</p> <p>Es menester señalar que el parágrafo anteriormente mencionado establece que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y la Dirección General Marítima establecerán los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del</p>

	<p>dominio marino y costero de la Nación. Los criterios establecidos serán adoptados mediante acto administrativo expedido por la Dirección General marítima y serán de obligatorio cumplimiento por los permisionarios, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros.</p> <p>Así las cosas y con base a lo anteriormente mencionado estamos a la espera que se expida el acto administrativo correspondiente para así poder tramitar las solicitudes de Concesiones, Permisos y/o Licencias.</p>
--	--

Autoridad emisora:	Corpoguajira – Dirección General
Fecha:	9 de junio de 2016
No. radicado:	20163300213631
Descripción:	Respuesta a solicitud de Gecelca S.A. E.S.P. sobre el estado de la solicitud de permiso para concesión de aguas de mar.
Cita:	<p>[...] se puede señalar que la competencia para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino costero de la Nación efectivamente fue otorgada a las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible de los departamentos, pero esta sigue estando supeditada a los criterios técnicos y administrativos que específicamente deben ser expedidos por la Dirección General Marítima y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, <u>condicionando así el actuar de las Corporaciones [...]</u></p> <p>En consecuencia y analizando la necesidad expuesta por usted de llevar a cabo la captación de aguas marinas para la renovación o expedición de Permiso de Concesión de Aguas de Mar, en efecto la Corporación cuenta con la competencia para tramitar el mismo, <u>pero no cuenta con el insumo necesario para materializarlo, debido a que hasta la fecha no se han establecido los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de Concesiones, Permisos y Licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero para el territorio en el cual ejerce competencia esta Corporación.</u></p>

En resumen, para la CGR:

1. El proyecto Central Termoeléctrica Termoguajira ha venido haciendo uso del agua del mar Caribe sin contar con la respectiva concesión por parte del Estado colombiano, a pesar que, a la luz de los decretos 2811 de 1974 y 2324 de 1984, las aguas marítimas son un bien de uso público, cuyo uso, por parte de un particular, sólo es posible mediante el otorgamiento de la respectiva concesión.
2. No se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, dado que aún no se cuenta con criterios técnicos y administrativos para que las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible puedan tramitar el otorgamiento de concesiones para el uso de aguas marítimas bajo su competencia, para actividades de generación de energía termoeléctrica y para las demás actividades distintas a las indicadas en el Decreto 2324 de 1984 y en el REMAC 5.

Causa

La situación descrita se debe a debilidades en la gestión interinstitucional para establecer un marco reglamentario apropiado a efectos del otorgamiento de concesiones para el uso de aguas marítimas que hacen parte del territorio colombiano y el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011 y los decretos 2811 de 1974 y 2324 de 1984 respecto a considerar que las aguas marítimas son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce.

Efecto

Al no haberse establecido un marco reglamentario apropiado a efectos del otorgamiento de concesiones para el uso de aguas marítimas que hacen parte del territorio colombiano, como parte de los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación, se preserva en el tiempo una condición de incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 164 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente sobre la responsabilidad del Estado respecto a la protección del ambiente marino, así como los artículos constitucionales referidos a la protección, conservación y preservación de las riquezas naturales, la integridad del ambiente y el apropiado manejo y aprovechamiento de los recursos naturales incluidos en la sección de criterios de esta observación.

Así mismo, la situación descrita implica que las aguas marítimas se encuentran en posición desfavorable respecto a las aguas continentales, sobre las cuales sí se cuenta con un amplio desarrollo normativo y reglamentario sobre el otorgamiento de concesiones para su uso, incluida la generación de las respectivas tasas por uso de aguas.

Finalmente, la ausencia de una apropiada reglamentación sobre las concesiones para el uso de aguas marítimas se convierte en un obstáculo para que las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible con jurisdicción sobre aguas marítimas puedan ejercer apropiadamente sus funciones de autoridad ambiental respecto al otorgamiento y seguimiento de las respectivas concesiones para actividades distintas a las señaladas en la normatividad existente a la fecha, tal como sucede en el caso concreto de la Central Termoeléctrica Termogujira.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y será puesta en conocimiento de la contraloría delegada con competencia para ejercer vigilancia y control fiscal sobre la DIMAR.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

Mediante correo electrónico el MADS dio respuesta a la observación a través de la comunicación con radicado 2202-2-00420 del 01 de diciembre de 2021, mientras que la DIMAR lo hizo con la comunicación con radicado 29202107414 MD-DIMAR-DIRECTOR del 29 de noviembre de 2021.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Indica que la observación de la CGR refiere a “*dos tipos de concesiones distintas que no deben confundirse*” (pág. 1): 1) las concesiones sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación, entendidos en el marco de competencias de la Dirección General Marítima

(DIMAR), y 2) la concesión, permiso o cualquier otra modalidad ambiental para el aprovechamiento (uso) del recurso natural renovable, en este caso, las aguas marinas⁷¹.

Frente al primer tipo de concesiones el MADS señala que: 1) de este trata el parágrafo 3 artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, 2) que el Decreto Ley 2324 de 1984 establece la jurisdicción en la que la DIMAR actúa como máxima autoridad marítima (art. 2)⁷² y, 3) que esa norma contiene los requisitos para otorgar concesiones marítimas (art. 169)⁷³. Uno de tales requisitos es contar con licencia ambiental o plan de manejo ambiental (según corresponda), por lo que la entidad menciona que:

[...] es pertinente recordar que las actividades industriales deben cumplir con los requisitos exigidos para el otorgamiento de la respectiva licencia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, a las cuales se les debe hacer el seguimiento respectivo por parte de la Autoridad Ambiental competente.

En este sentido, conviene resaltar que la licencia ambiental debe contener todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables tal y como lo señala el artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015 que se transcribe a continuación (pág. 2-3).

Frente al segundo tipo de concesiones el MADS realiza un detallado recorrido a la normativa existente con relación a las aguas marinas para concluir que “se cuenta con instrumentos técnicos y normativos que permiten la gestión de las aguas marinas y la prevención y el control de la contaminación de las aguas marinas y costeras” (pág. 4).

Tal recorrido inicia por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (art. 80, 164 a 166), la Ley 99 de 1993 (art. 31), Ley 1450 de 2011 (art. 215) y el Decreto 1076 de 2015, en especial diversos ajustes, armonizaciones y desarrollos normativos en materia de gestión de recurso hídrico y con ocasión del desarrollo de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, como la expedición de los decretos 50 de 2018⁷⁴, 703 de 2018⁷⁵ y la Resolución 883 de 2018⁷⁶

⁷¹ MADS (2021). Respuesta a comunicado observaciones auditoría a termoeléctricas - Radicado Minambiente No. E1-2021-41289. Pág. 1.

⁷² Decreto Ley 2324 de 1984. Artículo 2. Jurisdicción. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas supradyacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción, islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas, [...]

⁷³ Artículo 169, modificado por el artículo 65 de la Ley 2106 de 2019.

⁷⁴ Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuenca (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos y se dictan otras disposiciones. Publicado en el Diario Oficial No. 50.478 del 16 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85084>

⁷⁵ Por el que se efectúan unos ajustes al Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones. Publicado en el Diario Oficial No. 50.570 del 20 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85980>

⁷⁶ Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas marinas, y se dictan otras disposiciones. Publicada en el Diario Oficial No. 50.603 del 24 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/resolucion-0883-de-2018.pdf>

Finalmente precisa que:

[...] de expedirse una reglamentación adicional por parte de este Ministerio en materia de aguas marinas, la misma hará parte del mencionado Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente enmarcándose en lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 (pág. 4).

Ante lo manifestado por el MADS la CGR coincide en que hay una coexistencia de dos usos del término *concesión*: 1) en el contexto de las competencias, atribuciones y funciones asignadas en el Decreto 2324 de 1984 a la DIMAR como Autoridad Marítima Nacional⁷⁷, y 2) en el contexto del régimen ambiental nacional, como uno de los modos para adquirir el derecho de usar los recursos naturales renovables que pertenecen a la Nación, de acuerdo con el Decreto 2811 de 1974⁷⁸.

Sin embargo, para la CGR lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011 no se refiere a las competencias de la DIMAR como manifiesta el MADS, sino que se refiere al segundo contexto, es decir, al del régimen ambiental nacional, bajo el entendido que el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011 es el instrumento con el que el Estado colombiano asignó el ejercicio de las funciones de autoridad ambiental “*en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984*” a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible de los departamentos costeros⁷⁹.

En consecuencia, el párrafo tercero tiene como fin dotar a las corporaciones de criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación, entre los que se encuentran las aguas del mar, como insumo fundamental para el cumplimiento de sus funciones como *autoridades ambientales marinas* (en los términos del artículo 208).

Frente a los diversos ajustes, armonizaciones desarrollos normativos que el MADS enumeró como parte de la respuesta a la observación comunicada, la CGR indica que todos hicieron parte del análisis realizado y que por su naturaleza no son objeto de cuestionamientos en esta observación, ya que sólo se refiere al cumplimiento del párrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011.

Aunque la norma dispone que el cumplimiento del párrafo 3 se realiza a través de la adopción de un acto administrativo expedido por la DIMAR, el mandato legal también es para el MADS, como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, por lo que su no cumplimiento recae también en el MADS.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

⁷⁷ Decreto 2324 de 1984. Artículo 4. Objeto. La Dirección General Marítima y Portuaria es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento y la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país.

⁷⁸ Decreto 2811 de 1974. Artículo 51. El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación.

⁷⁹ Salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA–.

Dirección General Marítima-DIMAR:

En su escrito la entidad coincide con el MADS en el sentido de reconocer que las concesiones que otorga la DIMAR se realizan en virtud de los requisitos establecidos en el artículo 169 del Decreto 2324 de 1984 y en el marco de las competencias de la entidad. A continuación describe los requisitos que se cumplieron en la época por parte de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica “CORELCA” para la obtención del permiso de construcción de la bocatoma otorgado mediante la Resolución 996 de 1986, con lo cual concluye que:

En consecuencia, se precisa que DIMAR otorgó el permiso para realizar la mencionada construcción, habiéndose dado cumplimiento a los requisitos exigidos en el marco normativo establecido para la fecha, sin embargo, no era ni es de competencia de ésta, lo relacionado a la captación de este recurso natural.

En segundo lugar la entidad realiza un detallado recorrido sobre la gestión realizada, su participación a nivel interinstitucional y los desarrollos normativos y reglamentarios que hicieron parte del análisis de la observación (Decreto Ley 2106 de 2019, Remac 5, Resolución 0378 de 2019), con lo cual reafirma que: 1) la entidad sí ha dado estricto cumplimiento a sus facultades y competencias, 2) que sí ha realizado la gestión correspondiente frente a los asuntos de su competencia, y 3) que “*las actividades de generación de energía térmica a través de captación de agua marítima, escapa a ese ámbito de funciones (pág. 4)*”.

Por lo anterior, la entidad insiste en que la observación sobrepasa los límites de la competencia de la Autoridad Marítima,

[...] ya que los criterios y procedimientos a nuestro cargo se enfocan en el uso de un área de uso público y no en el aprovechamiento del o los recursos que sobre la misma existan, para el caso concreto la captación de aguas marítimas [...] (pág. 4).

Por esto, se insiste que los criterios técnicos y administrativos expedidos por DIMAR, operan para el otorgamiento de concesiones en el suelo o área marítima, no sobre el aprovechamiento o captación del recurso natural (pág. 5).

Finalmente la entidad precisa que:

En tal sentido, la Central Termoeléctrica Termoguajira no cuenta ni contará con la concesión para captación de agua de mar por parte de esta Autoridad (pág. 5).

Ante lo manifestado por la DIMAR en su respuesta la CGR considera que en efecto las reglamentaciones producidas y las diversas gestiones realizadas por la entidad pertenecen al ámbito de sus competencias y atribuciones dadas a partir del Decreto 2324 de 1984.

Sin embargo, específicamente en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, no se evidenció que se hubiese realizado gestiones por parte de la DIMAR para interactuar con el MADS y dar cumplimiento al mandato legal.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 11. Realización de mediciones, monitoreos, pruebas y/o contra muestreos en el proceso de seguimiento a los proyectos licenciados [ANLA]

Resumen:

Se evidenció que la ANLA no verifica ni corrobora mediante pruebas de laboratorios, mediciones y/o contra muestreos en el sitio del proyecto durante las visitas de seguimiento ambiental, para verificar los datos reportados en los informes de cumplimiento ambiental presentados por los licenciarios, tal como se dispone en el Manual de seguimiento ambiental de proyectos (MMA, 2002).

Criterios

- Constitución Política de Colombia

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

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

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

9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

- Resolución 1552 de 2005⁸⁰

ARTÍCULO 1o. Adoptar los manuales de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, que se anexan a la presente resolución y hacen parte integral de la misma.

ARTÍCULO 2o. Los manuales que por este acto administrativo se adoptan, son un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, por parte de las autoridades ambientales competentes, para la evaluación y seguimiento de los proyectos que requieren licencia ambiental y/o establecimiento de planes de manejo ambiental.

- Decreto 1076 de 2015

ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

[...]

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

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

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. [...]

PARÁGRAFO 1º. La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

ARTÍCULO 2.2.2.3.9.4. Del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos. Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptaran los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- MMA (2002). Manual de seguimiento ambiental de proyectos

El propósito de estos documentos es el de suministrar criterios estandarizados y formales a los funcionarios y contratistas de las autoridades ambientales, involucrados en las etapas de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, de tal forma que permita a estas autoridades o a cualquier otro organismo equivalente hacer más efectiva su gestión y documentar sistemáticamente los criterios considerados durante el proceso de toma de decisiones.

[...]

Como organismo rector del Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio del Medio Ambiente debe, entre otras funciones, definir y regular los instrumentos administrativos y los mecanismos necesarios para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como determinar criterios para el seguimiento y manejo ambiental de proyectos licenciados.

[...]

⁸⁰ Por la cual se adoptan los manuales para evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones

OBJETIVOS DEL MANUAL

OBJETIVO GENERAL

Establecer y definir criterios técnicos y el procedimiento para el seguimiento ambiental de proyectos licenciados o con planes de manejo ambiental establecidos por la autoridad ambiental competente.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- *Indicar las funciones y responsabilidades de los profesionales designados para realizar el seguimiento de proyectos licenciados y/o con planes de manejo establecidos.*
- *Definir instrucciones de trabajo que detallen tanto los pasos como los criterios que los profesionales encargados del seguimiento deben cumplir durante cada actividad a su cargo.*
- *Definir el contenido que deben tener los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) presentados por el beneficiario de la licencia ambiental.*
- *Establecer los criterios técnicos necesarios para orientar visitas de seguimiento. Establecer los pasos por seguir y los aspectos que se deben considerar durante la elaboración del concepto técnico de seguimiento por parte del equipo Encargado del Seguimiento Ambiental (ESA) de la autoridad ambiental competente.*

ALCANCE DEL MANUAL

Este manual detalla y articula sistemáticamente las actividades que deben desarrollar los profesionales asignados para realizar el seguimiento de proyectos licenciados y/o con planes de manejo ambiental establecidos. Asimismo establece, a manera de lineamientos, los criterios para el seguimiento de estos proyectos y propone herramientas operativas tales como listas de chequeo, formatos y ejemplos que apoyan, orientan y facilitan las labores técnicas de los profesionales encargados del seguimiento ambiental [...]

ASPECTOS ORGANIZACIONALES

4. LINEAMIENTOS DEL SEGUIMIENTO AMBIENTAL

El ESA (Equipo de seguimiento Ambiental) debe utilizar los siguientes lineamientos para garantizar el éxito y el desarrollo efectivo de su aporte en los procesos de seguimiento ambiental [...]

4.4. Asegurar la integridad de los procesos de licenciamiento de los proyectos [...]

El ESA debe asegurar que el medio ambiente y los procesos de participación social sean seriamente considerados y atendidos, conforme a lo indicado en la ley durante el proceso de seguimiento ambiental [...]

7. CRITERIOS Y CONDICIONES PARA PRIORIZAR LAS VISITAS DE SEGUIMIENTO Y SU CLASIFICACIÓN.

[...]

las visitas de seguimiento a un proyecto pueden clasificarse en:

- a). Ordinarias parciales*
- b). Ordinarias totales; y*
- c). Extraordinarias*

El concepto de estas visitas se detalla a continuación:

7.1. Visitas ordinarias de seguimiento

La autoridad ambiental tiene la obligación de realizar visitas de seguimiento periódicas. Sin embargo, y por lo general, el buen desempeño ambiental de una obra, proyecto o actividad resulta directamente proporcional al nivel de vigilancia que mantenga la autoridad ambiental competente.

Durante la ejecución de una visita ordinaria, la autoridad ambiental debe verificar el cumplimiento de las tareas ambientales a cargo del beneficiario de la licencia ambiental, lo mismo que la veracidad de la información presentada en los Informes de Cumplimiento Ambiental, mediante las siguientes actividades generales:

- a) Revisión de los documentos que soportan el informe de cumplimiento ambiental del proyecto.*
- b) Inspección visual sobre el terreno (documentado con fotografías).*

- c) Entrevistas con la dirección del proyecto, el personal de la función encargada del cumplimiento ambiental, trabajadores, habitantes de las comunidades vecinas, y autoridades locales; y
d) Medición de los parámetros previamente definidos.

ASPECTOS OPERATIVOS

[...]

2. INSTRUCTIVOS DE TRABAJO

Los instructivos de trabajo que describen las labores técnicas de seguimiento son:

- Instructivo E. Seguimiento ambiental de proyectos
- Instructivo F. Visitas de seguimiento ambiental
- Instructivo G. Elaboración de conceptos técnicos de seguimiento ambiental [...]

INSTRUCTIVO E

Seguimiento ambiental de proyectos

[...]

PASO 4. Visita de seguimiento ambiental La visita de seguimiento proporciona elementos de juicio que permiten verificar el cumplimiento de las tareas ambientales y la veracidad de la información consignada en los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA).

Los detalles de preparación de la visita de seguimiento ambiental, los aspectos por considerar durante su ejecución y la manera de diligenciar los formatos correspondientes se presentan en el Instructivo F. Los resultados de la visita de seguimiento se deben consignar en los formatos presentados en el Anexo F-1 del Instructivo F. En estos formatos queda registrada y documentada la visita de seguimiento ambiental.

[...]

INSTRUCTIVO F

Visitas de seguimiento ambiental de proyectos

F.1 OBJETIVO

Establecer los pasos por seguir y los aspectos que se deben considerar durante la planificación y ejecución de la visita de seguimiento practicada por la autoridad ambiental a través del equipo Encargado del Seguimiento Ambiental (ESA), como parte del proceso de seguimiento ambiental de proyectos licenciados o con Planes de Manejo Ambiental establecidos.

F.2 ALCANCE

El presente instructivo se puede aplicar en cualquier momento del proceso de seguimiento ambiental, en especial luego de la revisión del Informe de Cumplimiento Ambiental (PASO 3 del Instructivo E, "Seguimiento ambiental de proyectos"), con el fin de verificar en el sitio el avance, cumplimiento y efectividad del Plan de Manejo Ambiental, y conocer directamente las posibles modificaciones ambientales del área y el desarrollo de las actividades del proyecto en cuestión. De esta manera, se complementa el proceso de seguimiento ambiental y se obtienen criterios de juicio adicionales que permiten conceptuar sobre la gestión ambiental del proyecto, en términos de la naturaleza de los impactos reales sobre el medio generados por el proyecto y sobre la efectividad de las estrategias y medidas de manejo presentadas en el estudio ambiental, y con estas bases elaborar el concepto técnico sobre el seguimiento ambiental.

Este instructivo se aplica a todos los sectores productivos. [...]

F.3 RESPONSABLE

Técnico y/o equipo técnico designado para realizar el seguimiento ambiental del proyecto; en adelante, ESA (Encargado del Seguimiento Ambiental) [...]

3.2 Instrumentos por utilizar durante las visitas de seguimiento:

Durante la visita de seguimiento se pueden utilizar los instrumentos que se detallan en el Cuadro F-1, los cuales son métodos efectivos para reunir información en el sitio, a manera de recolección de pruebas y hallazgos que permitan comprobar el cumplimiento de las tareas ambientales impuestas por la autoridad ambiental competente [...]

**CUADRO F-1
OBJETIVOS GENERALES DE LAS VISITAS DE SEGUIMIENTO Y SU RELACIÓN CON
LOS INSTRUMENTOS Y FORMATOS QUE SE UTILIZAN DURANTE LAS MISMAS**

OBJETIVOS DE LA VISITA DE SEGUIMIENTO Verificar y corroborar en el sitio del proyecto los datos reportados en los Informes de Cumplimiento Ambiental o los compromisos adquiridos en el Plan de Manejo Ambiental y en los actos administrativos en cuanto a:	INSTRUMENTOS QUE SE UTILIZAN DURANTE LAS VISITAS DE SEGUIMIENTO				Formato por utilizar en la visita de seguimiento
	Inspección visual sobre el terreno	Entrevistas	Mediciones	Revisión de documentos de la función encargada del cumplimiento ambiental	
El estado de cumplimiento de los programas que conforman el Plan de Manejo Ambiental	X	X		X	VS-1a
El estado de cumplimiento de los proyectos que hacen parte de los programas del Plan de Manejo Ambiental (si aplica)	X	X		X	VS-1b
Los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales	X	X	X	X	VS-2
El estado de cumplimiento de los requerimientos de los actos administrativos	X	X		X	VS-3
Revisión de impactos ambientales significativos e impactos no previstos	X	X	X	X	VS-4

3.3 Procedimiento por seguir durante la visita de seguimiento

Teniendo en cuenta la planificación y distribución de las tareas establecidas en el Formato VS-0, se inicia la visita de seguimiento. Para hacer eficiente la visita de seguimiento, se deben utilizar los Formatos VS-1 a VS-4, siguiendo el siguiente procedimiento:

[...]

1. REUNIÓN INFORMAL DE INICIACIÓN

La visita de seguimiento se debe iniciar con una reunión informal, en la cual participan el equipo ESA, la autoridad ambiental, regional o local (cuando sea necesario), y el beneficiario de la licencia ambiental o su representante. Durante la reunión se deben exponer claramente los objetivos y el alcance de la visita de seguimiento [...]

2. INSPECCIÓN VISUAL SOBRE EL TERRENO/ ENTREVISTAS/MEDICIONES

El equipo ESA no debe dar juicios o resultados del proceso de seguimiento a la comunidad. Debe entrevistarse con personas que de alguna manera representen a la comunidad, tales como: juntas de acción comunal, líderes y planeación municipal (cuando sea relevante), entre otros.

En caso de que le sea solicitada información, el ESA deberá dar una orientación mínima, clara y concisa a la persona interesada que lo requiera.

3. REVISIÓN DE DOCUMENTOS QUE SOPORTAN EL INFORME DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL

Se deben revisar los documentos que han servido de base para la preparación del Informe de Cumplimiento Ambiental. Estos documentos pueden ser: a) Resultados de análisis de laboratorio b) Actas de reunión con la comunidad c) Carpetas de quejas recibidas d) Formatos auxiliares con que cuente la función encargada del cumplimiento ambiental e) Formatos de campo de inspectores ambientales f) Los demás que se consideren necesarios.

[...]

ANEXO F-1 Formatos para visita de seguimiento ambiental Formatos VS-0, VS-1a, VS-1b, VS-2, VS-3 y VS-4

F-1.1 OBJETIVO

Estos formatos se han elaborado con el propósito de ayudar al equipo Encargado del Seguimiento Ambiental (ESA) a planear y ejecutar su visita de seguimiento, de tal manera que le proporcione una guía metodológica propicia para mantener un enfoque adecuado al aplicar todos los instrumentos de verificación en campo. Estos instrumentos son: revisión documental, inspección visual, entrevistas y mediciones. [...]

- Formato VS-2. Verificación de los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales

[...]

7. Mediciones. Esta columna está dividida en siete; en la primera se coloca el número del punto de uso o aprovechamiento definido en la columna 2; en la segunda se establece el parámetro o indicador por medir en el punto de uso o aprovechamiento, según se haya establecido en el permiso, concesión, autorización o licencia ambiental para los vertimientos, emisiones, descargas o aprovechamientos; en la tercera columna se determina la unidad de medida correspondiente al indicador; en la cuarta se anota el método utilizado por el ESA para la toma de la muestra; en la quinta, el método utilizado para el análisis de la muestra tomada; en la sexta columna se describe la localización del punto de muestreo, indicando la numeración del mismo que aparece en el plano de localización de puntos de muestreo que debe incluir el informe de cumplimiento en su Anexo 2 (ver numeral 4.1 del Apéndice 1 de este documento); y en la última columna se consigna el valor medido del indicador [...]

- Formato VS-4. Revisión de impactos ambientales significativos e impactos no previstos [...]

6. Mediciones. Esta columna está dividida en nueve. En la primera se coloca el impacto ambiental significativo que se va a medir; en la segunda se establece el parámetro o indicador por medir; en la tercera se determina la unidad de medida correspondiente al indicador; en la cuarta se anota el método utilizado por el ESA para la toma de la muestra; en la quinta se anota el método utilizado para el análisis de la muestra tomada; en la sexta columna se describe la localización del punto de muestreo, indicando la numeración del mismo que aparece en el plano de localización de puntos de muestreo, que debe incluir el informe de cumplimiento en su Anexo 2 (ver numeral 4.1 del Apéndice 1); en la séptima se marca una X, de acuerdo con el cumplimiento o incumplimiento del cronograma de mediciones; en la octava columna se consigna el valor medido del indicador, y en la última se consigna la entidad responsable de la medición o la referencia (o reporte) de la cual se tomó ese valor.

- Ley 1333 de 2009⁸¹

Artículo 22. Verificación de los hechos. La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

Hechos/Condición

Durante el desarrollo de la auditoría y específicamente durante el análisis y revisión de la documentación que reposa en los expedientes de los proyectos termoelectricos LAM0273, LAM0609, LAM4656 y LAM1179, al realizar visita a las instalaciones del proyecto Termopaipa, y producto de las diferentes interacciones, consultas y requerimientos realizados durante la fase de ejecución de la presente auditoría, se pudo constatar que la ANLA no verifica ni corrobora mediante pruebas de laboratorios, mediciones y/o contra muestreos en el sitio del proyecto, los datos reportados en los informes de cumplimiento ambiental o los adquiridos en el plan de manejo ambiental, en desarrollo del Procedimiento seguimiento a instrumentos de manejo y

⁸¹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

control ambiental (Código SL-PR-01) y aplicando lo establecido en el Manual de seguimiento ambiental de proyectos emitido por el Ministerio del Medio Ambiente (2002).

Causa

1. Considerando que el Procedimiento Seguimiento a Instrumentos de Manejo y Control Ambiental con Código SL-PR-01 versión del 13 de diciembre de 2020, el cual se encuentra vigente y con el que la ANLA realiza el proceso de seguimiento a los proyectos, obras y actividades licenciados y de su competencia, define:

Visita de Seguimiento Ambiental de Proyectos: Actividad orientada a verificar las características físicas, bióticas y socioeconómicas del entorno en donde se desarrolla el proyecto licenciado o acogido su PMA, las actividades en ejecución y los impactos generados por este. La visita se realiza con el fin de verificar lo expuesto en los Informes de Cumplimiento Ambiental presentados por el titular del instrumento de manejo y control ambiental, insumo para la elaboración del concepto técnico de seguimiento. La visita de seguimiento puede ser presencial o guiada (empleando las tecnologías de la información y la comunicación) (pág. 2).

2. Se observan debilidades en la realización de las visitas, ya que para la verificación de las características físicas y bióticas, e impactos ambientales generados por las actividades de ejecución en el entorno en el que se desarrollan los proyectos licenciados, presenta debilidades al no adoptar plenamente lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.9.4 del Decreto 1076 de 2015 que establece que:

[...] Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptaran los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (pág. 208)

3. Teniendo en cuenta que en el Procedimiento SL-PR-01 no se observa la implementación y utilización de la totalidad de criterios y lineamientos establecidos en el Manual que se describen a continuación:

- No realiza las mediciones como uno de los instrumentos definidos en el Cuadro F-1 del Manual de Seguimiento ambiental de proyectos, como métodos efectivos para reunir información en el sitio, a manera de recolección de pruebas y hallazgos que permitan comprobar el cumplimiento de las tareas ambientales impuestas por la autoridad ambiental competente.
- No utiliza los formatos VS-1 a VS-4 ni realiza las mediciones establecidas en dichos formatos que son anexos al Instructivo F del Manual de seguimiento ambiental de proyectos, versión 2002.
- No consigna los resultados de las visitas de seguimiento en los formatos presentados en el Anexo F-1 del Instructivo F, contrariando lo establecido en el Manual de seguimiento ambiental de proyectos versión 2002.

Efecto

Se evidencia un alto riesgo de afectación, deterioro y pérdida de los recursos naturales del patrimonio nacional y de interés de la humanidad, teniendo en cuenta, la ausencia de pruebas y/o contra muestreos durante la ejecución de los procesos de seguimiento desarrollados por la autoridad ambiental ANLA. Lo anterior, pudiera generar incertidumbre en la veracidad y efectividad de los resultados de los procesos de seguimiento implementados por esta autoridad ambiental.

La no realización de mediciones conforme a lo establecido en el Manual de Seguimiento Ambiental de proyectos, aunado a que es el licenciario quien contrata los laboratorios certificados por el IDEAM, encargados de los análisis en desarrollo de los cumplimientos establecidos en los Informes de cumplimiento ambiental o planes de manejo de ambiental, podrían generar riesgos en la calidad de la información.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado: 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

La entidad inicia su respuesta, haciendo referencia a la normatividad que valida y sustenta las funciones y competencias de la Subdirección de Estudios Ambientales del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM⁸², manifestando que “[...] el IDEAM como establecimiento público se encarga de certificar que los laboratorios cumplan con los requisitos exigidos precisamente para garantizar la confiabilidad de la información (pág. 42)”.

Posteriormente la ANLA manifiesta que respalda sus actuaciones y verificaciones sobre la información presentada en los informes de cumplimiento ambiental, haciendo uso del marco legal del principio de la buena fe, la confianza institucional hacia las competencias de las entidades públicas, la normatividad que establece sus funciones, debilidades en su capacidad técnica y económica, la discrecionalidad administrativa y procesos de articulación con otras entidades del sector ambiente. Por consiguiente, respecto al “alto riesgo de riesgo de afectación y pérdida de los recursos naturales” planteado por la CGR, concluye:

[...] a pesar de que la ANLA no sea competente para realizar los monitoreos, estos se encuentran establecidos como obligación a cargo del titular de la licencia, los cuales se realizan a través de laboratorios cuya idoneidad se encuentra debidamente certificada según la norma NTC-ISO /IEC-17025:2005 y que son analizados por la Autoridad en cada seguimiento efectuado con el fin de verificar la suficiencia y cumplimiento de las medidas establecidas y que de acuerdo a lo evaluado en el caso particular, no evidencia una tendencia al deterioro de la calidad de los recursos naturales (pág. 41).

A lo anterior, la CGR considera que, en esta observación no se está cuestionando la legalidad o no de los procesos de certificación de laboratorios realizados por parte del IDEAM, la validez jurídica del principio de buena fe, ni mucho menos se coloca en tela de juicio el principio de legalidad y competencias asignadas a las entidades del sector público.

La observación de la CGR se concentra en debilidades en el cumplimiento del artículo 2.2.2.3.9.4 del Decreto 1076 que establece que las autoridades ambientales deben adoptar los criterios contenidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos, dado que: 1) no realiza las mediciones definidas en el Cuadro F-1, 2) no utiliza los formatos VS-1 a VS-4 ni realiza las mediciones establecidas en dichos formatos, y 3) no consigna los resultados de las visitas de seguimiento en los formatos presentados en el Anexo F-1.

⁸² Decreto 2269 del 16 de noviembre de 1993: Artículo 2 y 25, Decreto 1600 de 1994, numeral 13 del artículo 15 del Decreto 291 de 2004, Resolución 0042 de 21 de marzo de 2003, Resolución 268 del 06 de marzo de 2015, Decreto 11076 de 2015: Artículo 2.2.8.9.1.7.

Frente a lo manifestado por parte de la ANLA en cuanto a que “[...] *no cuenta con la capacidad técnica ni económica para realizarlas (pág. 41)*”, la CGR recuerda que el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015 estipula:

La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente parágrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

En cuanto al riesgo de afectación y pérdida de los recursos naturales, la CGR considera que sí existe el riesgo de veracidad de la información de los monitoreos realizados a cargo del licenciado, teniendo en cuenta que, es el licenciado quien contrata los laboratorios que realizan las pruebas y monitoreos revisados más no verificados por la autoridad ambiental.

Por otro lado, la ANLA describe el Manual de seguimiento ambiental de proyectos como un “*protocolo logístico y de procedimiento que sirve de orientación general para ejecutar el seguimiento y control ambiental (pág. 38)*” y por consiguiente, “*no contempla obligaciones, ni mandatos de conducta que vayan contra las funciones asignadas por ley o decretos reglamentarios de las autoridades ambientales (pág. 40)*”. Finalmente concluye resaltando el hecho de que el manual fue expedido en el año 2002 y por consiguiente, sus formatos e instructivos “*no son aplicables a cada seguimiento que se realice (pág. 41)*”.

A lo anterior la CGR considera que el manual de seguimiento ambiental, sus formatos, instructivos y criterios se encuentran vigentes y el artículo 2.2.2.3.9.4. del Decreto 1076 le otorga el carácter de obligatoria aplicación a los criterios allí establecidos.

El manual de seguimiento ambiental de proyectos es aplicable para los diferentes tipos de visitas de seguimiento, y establece los “[...] *los aspectos operativos con el fin de verificar el cumplimiento de las tareas ambientales a cargo del beneficiario de la licencia ambiental (pág. 29)*” por parte del ESA (Equipo de seguimiento ambiental) con diferentes instructivos de trabajo, dentro de los cuales, se encuentra el Instructivo “F. Visitas de seguimiento ambiental”.

Este instructivo, establece

[...] los pasos por seguir y los aspectos que se deben considerar durante la planificación y ejecución de las visitas de seguimiento practicada por las autoridades ambientales, [...] con el fin de verificar en el sitio, el avance, cumplimiento y efectividad del Plan de Manejo Ambiental, y conocer directamente las posibles modificaciones ambientales del área y el desarrollo de las actividades del proyecto (pág. 22).

Lo anterior y para hacer eficiente las visitas de seguimiento, estipula que “[...] *se deben utilizar los Formatos VS-1 a VS-4 para todos los sectores productivos (pág. 76)*”, los cuales “[...] *son métodos efectivos para reunir información en el sitio, a manera de recolección de pruebas y hallazgos que permitan comprobar el cumplimiento de las tareas ambientales impuestas (pág. 76)*”, y que a su vez permitan contrastar lo reportado en los informes de cumplimiento.

Dentro de los formatos VS-2 y VS-4, establece campos que se deben diligenciar durante la realización de las visitas de seguimiento. Para el caso de las mediciones, para cada uno de los formatos del instructivo F el manual detalla lo que se debe registrar durante de la ejecución de estas verificaciones como se detalla a continuación:

- *Formato VS-2. Verificación de los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales*

[...]

7. Mediciones. Esta columna está dividida en siete; en la primera se coloca el número del punto de uso o aprovechamiento definido en la columna 2; en la segunda se establece el parámetro o indicador por medir en el punto de uso o aprovechamiento, según se haya establecido en el permiso, concesión, autorización o licencia ambiental para los vertimientos, emisiones, descargas o aprovechamientos; en la tercera columna se determina la unidad de medida correspondiente al indicador; en la cuarta se anota el método utilizado por el ESA para la toma de la muestra; en la quinta, el método utilizado para el análisis de la muestra tomada; en la sexta columna se describe la localización del punto de muestreo, indicando la numeración del mismo que aparece en el plano de localización de puntos de muestreo que debe incluir el informe de cumplimiento en su Anexo 2 (ver numeral 4.1 del Apéndice 1 de este documento); y en la última columna se consigna el valor medido del indicador (pág. 86).

- Formato VS-4. Revisión de impactos ambientales significativos e impactos no previstos [...]

6. Mediciones. Esta columna está dividida en nueve. En la primera se coloca el impacto ambiental significativo que se va a medir; en la segunda se establece el parámetro o indicador por medir; en la tercera se determina la unidad de medida correspondiente al indicador; en la cuarta se anota el método utilizado por el ESA para la toma de la muestra; en la quinta se anota el método utilizado para el análisis de la muestra tomada; en la sexta columna se describe la localización del punto de muestreo, indicando la numeración del mismo que aparece en el plano de localización de puntos de muestreo, que debe incluir el informe de cumplimiento en su Anexo 2 (ver numeral 4.1 del Apéndice 1); en la séptima se marca una X, de acuerdo con el cumplimiento o incumplimiento del cronograma de mediciones; en la octava columna se consigna el valor medido del indicador, y en la última se consigna la entidad responsable de la medición o la referencia (o reporte) de la cual se tomó ese valor (pág. 88).

Por lo anterior, se considera que los argumentos esbozados por la ANLA, no desvirtúan lo planteado por la CGR, y por consiguiente esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 12. [D7] Atención de peticiones ciudadanas (LAM1179) - Termoguajira [ANLA]

Resumen:

Se determinó que la ANLA presuntamente no dio traslado de una petición ciudadana a la autoridad competente para darle trámite.

Además no obró con celeridad ni se dio pleno cumplimiento a lo dispuesto en la Política de Operación de su procedimiento interno de seguimiento, al no tener en cuenta esa petición como parte de la preparación del seguimiento a realizar en 2018, ya que el asunto cuestionado por la peticionaria sólo fue abordado hasta el seguimiento realizado en 2019.

Finalmente, se determinó que la entidad presuntamente incurrió en dar información errónea a otro peticionario sobre el mismo asunto.

Criterios

- Procedimiento SL-PR-1 versión 6⁸³

7. POLÍTICAS DE OPERACIÓN

⁸³ Procedimiento Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental. Vigente del 5 de marzo de 2018 al 13 de diciembre de 2018.

Para la preparación del seguimiento se debe revisar el respectivo expediente la información existente referente a: las obligaciones impuestas en el instrumento de manejo y control respectivo (Resoluciones y sus modificaciones, giros ordinarios o cambios menores); así mismo lo relacionado con Plan de Manejo Ambiental, Permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales, autos de seguimiento anteriores, informes de cumplimiento ambiental, quejas, derechos de petición, información del SIGWEB sobre otros proyectos productivos en la cuenca donde se ubica el proyecto, requerimientos de los entes de control y otros de tipo legal.

- Ley 489 de 1998

Artículo 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO.- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

- Ley 1437 de 2011

ARTÍCULO 5. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: [...]

2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.

3. Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.

ARTÍCULO 9º. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:

9. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.

- Ley 734 de 2002

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

[...]

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Hechos/Condición

Mediante el radicado 2018049778-1-000 del 25 de abril de 2018 la ANLA recibió una comunicación ciudadana referida a unas presuntas afectaciones a un área contigua al río Cañas denominada La Zapotera, en jurisdicción del Municipio de Dibulla.

Posteriormente, mediante el radicado 2018061873-2-000 del 21 de mayo de 2018, la ANLA dio respuesta a la peticionaria, indicando, como acciones a emprender por parte de la entidad, que:

[...] se realizará el traslado del radicado citado en el asunto a la Corporación Autónoma Regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA, con el fin de que atienda lo manifestado en su escrito, respecto al “desvío del cauce del río”. No obstante, esta Autoridad en sede de seguimiento verificará los hechos manifestados (pág. 4).

Sin embargo, como resultado de la revisión documental al expediente LAM1179 (Termoguajira), no se evidenció que se haya realizado el traslado a Corpoguajira tal como fue anunciado.

Además el asunto comunicado por la peticionaria no fue abordado por parte de la ANLA en el siguiente seguimiento ambiental, el cual fue realizado en el segundo semestre de 2018, que contó con visita del 16 al 17 de agosto de ese año y que dio como resultado el Concepto Técnico No. 06209 del 17 de octubre de 2018⁸⁴. A cambio, el asunto sólo fue abordado como parte del siguiente seguimiento, el cual fue realizado en el segundo semestre de 2019, con visita técnica del 26 al 27 de septiembre de 2019 y que generó el Concepto Técnico No. 06805 del 26 de noviembre de 2019⁸⁵. De estas actuaciones no se informó a la primera peticionaria.

Además se evidenció que, mediante el radicado 2018184456-1-000 del 26 de diciembre de 2018 (a ocho meses de la primera petición ciudadana), la entidad recibió otra comunicación ciudadana, esta vez de parte de la Junta de Acción Comunal Canta Rana con diversas peticiones, entre las cuales se encontraba una referida a las presuntas afectaciones a la zona identificada como La Zapotera. A esta comunicación la entidad dio respuesta mediante el radicado 2019048713-2-000 del 15 de abril de 2019. Frente al tema indicado, la ANLA señaló que:

En relación con los daños que menciona en la zona denominada la Zapotera, esta Autoridad Nacional no posee información (pág. 3).

Con lo anterior, para la CGR, por un lado, la entidad no honró el compromiso asumido con la peticionaria de dar traslado a Corpoguajira, y por el otro, no obró con celeridad ni se dio pleno cumplimiento a lo dispuesto las Política de Operación incluida en el Procedimiento SL-PR-01 (versión 6) acerca de la revisión de la información sobre quejas y derechos de petición, como parte de la preparación del seguimiento a realizar en 2018, ya que el asunto en cuestión fue abordado en la visita del seguimiento realizado en 2019, concretamente a través de la visita realizada del 26 al 27 de septiembre, es decir, un año y cinco meses luego de haberse recibido la primera comunicación ciudadana.

Además para la CGR, la entidad incurrió presuntamente en dar información errónea al segundo peticionario ya que para la fecha de la segunda petición, sí poseía información sobre el asunto en cuestión: 1) la primera petición ciudadana recibida en abril de 2018, 2) la respuesta que brindó la entidad en mayo de 2018, y 3) el estado de avance de los compromisos adquiridos respecto al asunto puesto en conocimiento de la autoridad ambiental.

Causa

La situación descrita se debe a debilidades en la implementación de controles para asegurar el cumplimiento de las acciones a emprender por parte de la entidad respecto a la atención de quejas y peticiones ciudadanas en relación con su función de seguimiento.

⁸⁴ Acogido mediante Auto 1266 del 22 de marzo de 2019.

⁸⁵ Acogido mediante Auto 10700 del 3 de diciembre de 2019.

Efecto

Con esta situación presuntamente se vieron afectados los principios de eficacia, al no darse el traslado anunciado a la primera peticionaria, celeridad, al no incluirse la primera petición en el seguimiento realizado en 2018, y transparencia, al no realizarse una apropiada verificación a la información disponible en el expediente para brindar la respuesta al segundo peticionario.

Este es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico.

La entidad menciona en primer lugar que, de acuerdo con lo registrado en el Concepto Técnico No. 06805 del 26 de noviembre de 2019, acogido mediante Auto 10700 del 3 de diciembre de 2019, la entidad se reunió con Corpoguajira y que en dicha reunión se abordó el asunto del predio denominado “la Zapotera”. Además menciona que se realizó visita al predio como parte de la respectiva visita de seguimiento y control ambiental.

Además relata que, como parte de la visita de seguimiento ambiental realizada del 16 al 18 de marzo de 2021, también se realizó recorrido al sitio en mención, de la cual se dejó registro en el Concepto Técnico No. 01936 del 19 de abril de 2021, acogido mediante Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental No. 119 del 19 de abril de 2021.

Finalmente, indica que realizó requerimiento a Gecelca S.A. E.S.P. para que presente los soportes de la gestión realizada sobre dicho asunto.

Sin embargo, a juicio de la CGR lo manifestado por la ANLA reafirma lo planteado en la observación en el sentido de que el asunto puesto en conocimiento mediante petición ciudadana en abril de 2018 sólo fue abordado hasta 2019, y no desvirtúa los aspectos centrales de esta observación:

- Que la ANLA presuntamente no realizó el traslado a Corpoguajira de la petición con radicado 2018049778-1-000 del 25 de abril de 2018,
- que la entidad no obró con celeridad ni se dio pleno cumplimiento a lo dispuesto en la Política de Operación del Procedimiento SL-PR-01 (versión 6) acerca de la revisión de la información sobre quejas y derechos de petición como parte de la preparación del seguimiento a realizar en 2018, ya que el asunto en cuestión sólo fue abordado hasta 2019, y
- que la entidad incurrió presuntamente en dar información errónea al segundo peticionario (Junta de Acción Comunal Canta Rana), ya que para la fecha de la segunda petición, sí poseía información sobre el asunto en cuestión, aunque le afirmó lo contrario.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre la gestión de las Autoridades Ambientales, en el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios correspondientes a la operación de la central termoeléctrica.

En desarrollo de este objetivo, la auditoría determinó un (1) hallazgo relacionado con debilidades en el impulso procesal y el desarrollo de las actuaciones en el desarrollo de los procesos administrativos sancionatorios ambientales. Es el siguiente:

Hallazgo 13. Impulso procesal y cumplimiento de términos en procesos sancionatorios ambientales – (SAN0071-00-2019, SAN0061-00-2019, SAN0039-00-2019, SAN0038-00-2019, SAN0158-00-2019, SAN0449-00-2019 y SAN0084-00-2017) [ANLA]

Resumen:

Mediante la revisión documental hecha a los expedientes de una muestra de procesos administrativos sancionatorios ambientales a cargo de la ANLA, la Contraloría General de la República encontró expedientes en los cuales se presentan amplios espacios de tiempo sin actuación alguna, así como demoras en las actuaciones dentro del proceso sancionatorio ambiental. Igualmente se encontraron procesos donde no se evidencia seguimiento de la acción por la cual se inicia el proceso sancionatorio ambiental que permita frenar el daño que ocasiona el investigado.

Criterios

- Constitución Política de Colombia

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

[...]

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

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

- Ley 1333 de 2009

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1o de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO 31. MEDIDAS COMPENSATORIAS. La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

- Ley 489 de 1998

*ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, **celeridad**, **economía**, imparcialidad, **eficacia**, eficiencia, participación, publicidad, **responsabilidad** y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

- Ley 1437 de 2011

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

[...]

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

[...]

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

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

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

ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

- Ley 1564 de 2012⁸⁶

Artículo 8°. Iniciación e impulso de los procesos. Los procesos solo podrán iniciarse a petición de parte, salvo los que la ley autoriza promover de oficio.

⁸⁶ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos si es ocasionada por negligencia suya.

- Sentencia T-166 de 2012⁸⁷

El artículo 29 Superior, dispone que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” precisando, así mismo, que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Este derecho comprende un conjunto de garantías que tienen como propósito someter a reglas mínimas de carácter sustantivo y procedimental, el desarrollo de las actuaciones desplegadas por las autoridades en el campo administrativo o judicial en aras de garantizar los derechos e intereses de las personas vinculadas, siendo claro, entonces, que el debido proceso se erige como “un límite material al posible abuso de las autoridades estatales”⁸⁸.

Para este Tribunal, el debido proceso, ya sea judicial, disciplinario o administrativo, es un derecho de raigambre fundamental, que implica que, en todo caso, los actos del servidor público tienen como fundamento un actuar justo y adecuado. En la sentencia T-1263 de 2001, la Corte sostuvo lo siguiente:

“El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”⁸⁹.

Para lo que interesa a la presente causa, se ha entendido el derecho al debido proceso administrativo, como “[...] la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”. Según lo dicho, el debido proceso administrativo se constituye en una expresión del principio de legalidad, que implica que toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, así como también las funciones que le corresponden y los trámites que deben cumplirse antes y después de proferirse una determinada decisión. De ahí que este derecho emerge no solamente para impugnar la decisión administrativa, sino que comprende toda la actuación administrativa que debe surtir para expedirla y posteriormente la etapa que corresponde a la comunicación e impugnación.

Precisamente, la Corte, en Sentencia C-1189 de 2005, señaló que la posibilidad que tienen los ciudadanos para controvertir las decisiones que adopten las autoridades públicas es consubstancial al debido proceso, pues las garantías que tal derecho apareja deben ser avaladas durante el desarrollo de todo el procedimiento. Frente al particular, dijo:

“[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el

⁸⁷ Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Referencia: expediente T-3178294. 5 de marzo de 2012.

⁸⁸ Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-166-12.htm>

⁸⁹ Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-166-12.htm>

procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica”⁹⁰.

Ahora bien, al conformarse el proceso administrativo por una serie de actos independientes pero ligados cuyo objetivo es la emisión de una decisión administrativa de carácter definitivo que regula situaciones jurídicas concretas, todos y cada uno de ellos, es decir, el que inicia la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los orientados a solucionar los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben asegurar no solamente al derecho fundamental del debido proceso sino también garantizar los principios constitucionales que gobiernan la función pública, tales como, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Superior), toda vez que a través de dicho procedimiento se pretende el cumplimiento de dicho cometido⁹¹.

Hechos/Condición

Mediante la revisión documental hecha a los expedientes de una muestra de procesos administrativos sancionatorios ambientales a cargo de la ANLA, la Contraloría General de la República encontró expedientes en los cuales se presentan amplios espacios de tiempo sin actuación alguna, así como demoras en las actuaciones dentro del proceso sancionatorio ambiental. Igualmente se encontraron procesos donde no se evidencia seguimiento de la acción por la cual se inicia el proceso sancionatorio ambiental que permita frenar el daño que ocasiona el investigado.

1. Expedientes SAN0071-00-2019, SAN0061-00-2019, SAN0039-00-2019, SAN0038-00-2019 y SAN0158-00-2019:

En el trámite de los procesos sancionatorios se presentan situaciones particulares que indican omisiones, moras e inactividad injustificada por parte de la ANLA en el trámite de estos, es así como se presentan casos en los cuales las investigaciones fueron iniciadas en los años 2011, 2013 y 2014, y a la fecha la entidad ha presentado actuaciones pero que no son significativas para el avance del proceso por su inactividad tan prolongada.

2. Expediente SAN0449-00-2019:

Se da inicio al proceso sancionatorio mediante la Resolución 908 del 25 de agosto de 1995⁹² El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 6 de abril de 2000 declaró la nulidad de la Resolución 0022 de 1997.

El Consejo de Estado resolvió Recurso de Súplica interpuesto por el Fideicomiso Fidugan Flores II, confirmando la Sentencia del 6 de abril de 2000.

La Resolución 0908 de 9 de octubre de 1997 por medio del cual se resuelve el recurso: Modifica el artículo 1 de la resolución 0022 de 13 de enero de 1997 y ordena pagar multa equivalente a 100 salarios mínimos lo que asciende a \$16.344.375.

El sancionado presenta recurso de reposición en contra de la Resolución 0908 de 9 de octubre de 1997 donde solicita revocar la decisión.

⁹⁰ Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-166-12.htm>

⁹¹ Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-166-12.htm>

⁹² Mediante la cual se ordenó la suspensión inmediata de las obras o actividades que adelanta la termoeléctrica las flores Representante FIDUGAN.

El ministerio de medio ambiente expide la Resolución 0888 de 11 de septiembre de 1998 resuelve recurso de reposición presentado por el sancionado.

Resuelve:

1. No acceder a revocar el artículo primero de la resolución 0908 de 9 de octubre de 1997.
2. Se Confirma la sanción impuesta multa por \$16'344.375.

Es de aclarar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 6 de abril de 2000 declaró la nulidad de la Resolución 0022. El Consejo de Estado resolvió Recurso de Súplica interpuesto por el Fideicomiso Fidugan Flores II, confirmando la Sentencia del 6 de abril de 2000. Ni en tribunal ni el consejo de estado pronuncian con relación a la Resolución 0908 de 9 de octubre de 1997 ni sobre la Resolución 0888 de 11 de septiembre de 1998 por tal razón el sancionado debió pagar la multa referenciada en las resoluciones y es por esto que la ANLA eleva la consulta del pago.

Después de realizar saneamiento documental en el año 2019, 2 años después la autoridad realiza la consulta del pago el 31 de octubre de 2021 y a la fecha no ha habido pronunciamiento sobre la misma, situación está que notoriamente evidencia la falta de diligencia por parte de la entidad, máxime cuando esta información es de gran relevancia ya que permitirá el archivo del proceso.

3. Expediente SAN0084-00-2017:

Se pudo constatar que el sancionado manifiesta la inexistencia de los hechos investigados, ante esto se evidencia falta de celeridad y oportunidad por parte de la Autoridad en el procedimiento sancionatorio, en el sentido de decretar la cesación del procedimiento o en su defecto la formulación de cargos, conforme con el procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009 y con el procedimiento interno establecido por la entidad.

Todo lo anterior va en contravía de los principios y postulados consagrados en las normas constitucionales y legales enunciadas en precedencia, como el debido proceso en las actuaciones administrativas, que en la Constitución del 1991 se le dio el rango de derecho fundamental y que la Corte Constitucional ha hecho un amplio despliegue jurisprudencial sobre el mismo.

El principio del debido proceso está ligado al artículo 209 de la Carta Superior, que establece que la función administrativa se desarrolla conforme con los principios *de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de función*, los cuales han tenido desarrollo legal mediante la ley 489 de 1998 y la ley 1437 de 2011.

El hecho de que se presenten dilaciones y demoras injustificadas para impulsar los procesos sancionatorios, afecta el debido proceso que les asiste, dado que toda persona tiene derecho a no estar sometida indefinidamente en el tiempo a la espera que la administración decida las controversias en las que se encuentra involucrada.

Las actuaciones de la administración se deben ajustar a los principios consagrados en la Constitución y en las leyes, resaltando para el caso que nos ocupa, los principios de eficacia, economía, celeridad y responsabilidad. Para ello, las autoridades deben buscar que los procedimientos fijados en la ley logren su cometido, evitar dilaciones o retardos injustificados, obrar con eficacia, procurar niveles de calidad en sus actuaciones, proteger los derechos de las personas e impulsar oficiosamente los procedimientos, a efectos de que éstos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales.

Si bien el término de caducidad de la acción ambiental es bastante amplio y el procedimiento de la Ley 1333 de 2009, ley especial, no contempla términos perentorios para algunas de las actuaciones, la entidad está en la obligación de acudir a la norma general para llenar los vacíos de la norma especial, debiendo decidir las situaciones jurídicas, los recursos o las peticiones en tiempos razonables, atendiendo a la complejidad de cada asunto.

De conformidad con el artículo 34 numeral 2 del Código Disciplinario Único, es deber de todo funcionario público cumplir con diligencia y eficiencia el servicio que le sea encomendado y según el artículo 48 del mismo precepto legal, está contemplada como falta gravísima, incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados.

En efecto, los procesos sancionatorios ambientales tienden a garantizar el derecho colectivo al medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, los cuales se constituyen en pilar fundamental de los fines esenciales del Estado porque son principios y garantías que promueven la prosperidad general y el ejercicio de los demás derechos fundamentales, como la vida y la integridad personal. Así las cosas, las omisiones en los procedimientos sancionatorios ambientales permiten el deterioro de los derechos colectivos y con ellos el incumplimiento de los fines esenciales del Estado, así como la violación del principio de legalidad que obliga a los funcionarios a adoptar las decisiones establecidas de manera detallada en la Ley, en el marco de sus competencias.

Causa

La CGR considera que esta situación se presenta por debilidades en la planeación y oportunidad, en el control y seguimiento al trámite de los procesos sancionatorios ambientales.

Efecto

La inactividad en los procesos sancionatorios y la falta de impulso de los mismos podría conducir al fenómeno de la prescripción de las acciones ambientales. Así mismo conllevaría a que el Estado pierda la oportunidad de imponer sanciones en los casos en que se demuestre el incumplimiento de las normas o el daño causado y, por ende, de recaudar determinadas sumas de dinero por posibles multas que se pudieran imponer o las medidas compensatorias que se llegaren a establecer. Es de anotar que el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 dispone:

Artículo 31. Medidas compensatorias. La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

La falta de oportunidad y celeridad en los procesos sancionatorios ambientales, conlleva al riesgo que se presente la inexistencia del hecho por el cual se inicia el proceso, en razón a que por la lentitud de las actuaciones con el pasar del tiempo la prueba podría desaparecer.

Por otro lado, es de anotar que las dilaciones en los procesos sancionatorios ambientales conllevan a una violación clara y ostensible del derecho fundamental al debido proceso, lo que indica que toda persona tiene derecho a no estar sometida indefinidamente en el tiempo a la espera de que la administración decida las controversias en las que se encuentra involucrada; evitado de esta manera someter a los investigados a incertidumbres jurídicas que no están obligados a soportar.

Respuesta de la entidad y análisis CGR

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 2021260370-2-000 del 30 de noviembre de 2021, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta que:

Respecto de la supuesta falta de impulso procesal y cumplimiento de términos en los procesos sancionatorios ambientales, tenemos lo siguiente:

Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, artículo 3:

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.

[...]

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.

En aplicación de los principios citados con anterioridad, esta autoridad administrativa adelantó entre 2019 y 2020 un plan de saneamiento procedimental y documental de las cerca de 1700 actuaciones sancionatorias vigentes hasta ese momento. De ese modo, los expedientes sancionatorios que antes se encontraban inmersos en los expedientes permisivos, fueron escindidos y hoy conforman dos actuaciones independientes, circunstancia que ha fortalecido la eficacia y celeridad del trámite sancionatorio.

Adicionalmente, la nueva estructura de la ANLA vigente desde abril de 2020, ha permitido especializar los equipos de trabajo y desconcentrar las funciones del trámite procesal, y en efecto, hoy día existe un equipo técnico y jurídico competente encargado del análisis de cada uno de los casos de presunta infracción ambiental, cuyo trabajo se traduce en decisiones de impulso procesal y de fondo, que son revisadas y firmadas por diversos funcionarios dependiendo de su complejidad (pág. 86).

La Contraloría General de la República tiene claridad respecto al planteamiento legal que regula las actuaciones de la ANLA, no desconoce dichos pronunciamientos, pero a su juicio la ANLA como ente supremo en emitir sanciones ambientales debe actuar por principio, con celeridad, de manera oficiosa y oportuna para realizar sus actuaciones en tiempos razonables que permitan el avance significativo de los procesos sancionatorios ambientales.

La CGR no desconoce el avance que la ANLA ha tenido en el año 2020 en los procesos, pero en relación con los procesos analizados y estudiados en la Auditoría de Cumplimiento de Centrales Termoeléctricas sus actuaciones no han sido significativa en razón a que desde que se realiza la apertura del proceso sancionatorio los espacios de tiempos de las actuaciones son muy prolongados.

Con todo, no considera la ANLA que exista falta de impulso procesal e incumplimiento de términos en los procesos sancionatorios ambientales que aquí se tramitan, pues específicamente para los expedientes sancionatorios señalados, manifiesta lo siguiente:

Expediente SAN0071-00-2019: *Mediante auto 6685 del 31 de octubre de 2018 se inició investigación contra la empresa GECELCA S.A. E.S.P, por haber adelantado actividades de aprovechamiento forestal en las áreas 1, 2 y 3 sin contar con la modificación de la licencia ambiental; y haber intervenido el jagüey ubicado en el sector norte del predio del proyecto sin concepto previo del entonces Ministerio de Ambiente.*

Posteriormente, con fundamento en el Concepto Técnico 0112 del 30 de enero de 2019, a través del Auto 2269 del 24 de marzo de 2020, se formuló pliego de cargos a la sociedad, por el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental, atendiendo en garantía del debido proceso administrativo sancionatorio.

En consecuencia, la sociedad presentó descargos el 7 de mayo de 2020, los cuales fueron valorados técnica y jurídicamente, decidiendo mediante de Auto 9592 del 11 de noviembre de 2021, incorporar unas pruebas al

proceso, por lo que actualmente se encuentra en etapa de valoración para tomar una decisión de fondo (pág.89).

Análisis de la CGR Expediente SAN0071-00-2019:

LA CGR no considera razonable que un proceso sancionatorio que haya iniciado el 31 de octubre de 2018, que a la fecha tenga 4 años en ejecución. El investigado presenta descargos el 7 de mayo de 2020, los cuales fueron valorados técnica y jurídicamente, y transcurrido un 1 año y 6 meses mediante Auto 9592 del 11 de noviembre de 2021, la ANLA incorpora unas pruebas al proceso, donde indica que *actualmente se encuentra en etapa de valoración para tomar una decisión de fondo*. Por consiguiente, la CGR mantiene la postura de la falta de impulso procesal en razón a que la ANLA no hace uso del principio de celeridad donde se evidencie avances significativos en las etapas procesales.

Expediente SAN0061-00-2019: *Mediante auto 2120 del 10 de junio de 2013, se inició investigación contra la empresa GECELCA S.A. E.S.P, por incumplimiento a la normativa ambiental.*

A continuación, el 2 de octubre de 2014 la sociedad presentó solicitud de cesación de procedimiento, la cual fue atendida mediante auto 2413 del 21 de mayo de 2018, en el cual adicionalmente se formuló el siguiente pliego de cargos:

Por no haber remitido los resultados de los monitoreos de gases del relleno sanitario correspondiente al mes de noviembre de 2010; por no haber remitido las certificaciones de entrega y disposición final del material de chatarra; no remitir los monitoreos de aguas subterráneas y lixiviados del área de contingencias para cenizas; por no haber implementado las fichas técnicas para cada uno de los residuos peligrosos generados; por haber realizado la disposición de chatarra directamente sobre el suelo.

Posteriormente, la sociedad interpuso recurso de reposición contra el Auto 2413 de 2018, el 22 de mayo de 2018, junto con los descargos respectivos; el recurso fue rechazado por medio del Auto 4846 del 5 de julio de 2019.

En relación con lo anterior, cabe indicar que teniendo en cuenta la valoración técnica y jurídica realizada a los descargos presentados, se profirió el auto 10197 del 29 de noviembre de 2021, a fin de continuar con las fases de pruebas y decisión de fondo (pág. 89).

2. Análisis de la CGR Expediente SAN0061-00-2019:

El proceso inicia el 10 de junio de 2013 a la fecha lleva 7 años en ejecución. En las últimas actuaciones la sociedad interpuso recurso de reposición contra el Auto 2413 de 2018, el 22 de mayo de 2018, junto con los descargos. Un año después el recurso fue rechazado por medio del Auto 4846 del 5 de julio de 2019. En la valoración técnica realizada a los descargos la ANLA emite auto 10197 del 29 de noviembre de 2021, a fin de continuar con las fases de pruebas y decisión de fondo. Han transcurrido 3 años y 6 meses en estas últimas actuaciones. La CGR no considera razonable el tiempo empleado en las actuaciones procesales y se mantiene en la falta de celeridad en los procesos sancionatorios ambientales direccionados por la ANLA.

Expediente SAN0158-00-2019. *Mediante Auto No. 1806 del 13 de mayo de 2014, se inició investigación contra la empresa GECELCA S.A. E.S.P. por incumplimiento de la normativa ambiental.*

Posteriormente mediante radicado No. 4120-E1-45598 del 28 de agosto de 2014, la sociedad presentó solicitud de cesación de procedimiento, la cual fue resuelta a través del Auto 1514 del 27 de abril de 2017, y, en consecuencia, se formuló pliego de cargos a la sociedad, por: realizar vertimiento directo al suelo del efluente de la planta compacta de tratamiento de aguas residuales domésticas, sin adoptar las respectivas medidas de manejo establecidas en la licencia ambiental.

A su vez, los descargos de la sociedad fueron remitidos el 23 de mayo de 2017, y evaluados técnica y jurídicamente a través del Auto No. 4916 del 21 de agosto de 2018, frente al cual se interpuso recurso de

reposición dentro del término legal, el cual fue resuelto por medio del auto 896 del 8 de marzo de 2019, y actualmente se encuentra en etapa de decisión (pág. 90).

3. Análisis de la CGR Expediente SAN0158-00-2019:

La ANLA inicia el proceso el 13 de mayo de 2014 tiene 7 años en ejecución, su última actuación fue el 8 de marzo de 2019 con el auto 896 que resuelve recurso de reposición. Han pasado 2 años y 7 meses y actualmente se encuentra en etapa de decisión. La CGR se mantiene en la falta de celeridad en las actuaciones limitando el impulso del proceso.

Expediente SAN0039-00-2019: *Mediante resolución 0143 del 02 de diciembre de 2011, se impuso a la empresa Gestión Energética S.A. E.S.P. – Gensa S.A. E.S.P. medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades de disposición de ceniza tanto en el patio de cenizas activo ubicado en la margen derecha del río Chicamocha, como en el patio de cenizas restaurado ubicado en la margen izquierda del río Chicamocha, en desarrollo del proyecto denominado Termopaipa Unidades I, II, y III. A su vez, a través de auto 2569 del 16 de agosto de 2013, se inició investigación ambiental en contra de Gensa S.A. E.S.P. por los hechos mencionados anteriormente.*

De igual forma, mediante resolución 644 del 17 de junio de 2014, la ANLA ordenó levantar la medida preventiva impuesta, luego de verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su levantamiento.

Posteriormente, a través de escritos con radicado 4120-E1-43107 del 02 de octubre de 2013 y 2015028020-1-000 del 28 de mayo de 2015, Gensa S.A. E.S.P. elevó ante esta Autoridad solicitud de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental, cuyo pronunciamiento se produjo en Auto No. 02089 del 07 de mayo de 2018, en el cual adicionalmente se formularon cargos por el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental.

A continuación, Gensa S.A. E.S.P. mediante radicado No. 2018069773-1-000 del 31 de mayo de 2018 presentó escrito de descargos y solicitó el decreto y la práctica de pruebas, en virtud de lo cual, mediante auto 06645 del 29 de octubre de 2018 se abrió formalmente el periodo probatorio dentro de la investigación.

Frente a la anterior decisión, la sociedad por medio del radicado 2018161996-1-000 de 21 de noviembre de 2018 presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto a través del Auto No. 01463 del 29 de marzo de 2019. Actualmente se está realizando la valoración técnica y jurídica para emitir la decisión de definición de responsabilidad de Gensa S.A. E.S.P (pág. 90).

4. Análisis de la CGR Expediente SAN0039-00-2019:

La ANLA inicia el proceso sancionatorio el 16 de agosto de 2013, el proceso tiene 8 años en ejecución, última actuación Auto No. 01463 del 29 de marzo de 2019 Auto que resuelve recurso de reposición. Han pasado 2 y 8 meses desde esta actuación y la ANLA manifiesta que *Actualmente se está realizando la valoración técnica y jurídica para emitir la decisión de definición de responsabilidad de Gensa S.A. E.S.P.* La CGR mantiene su postura en relación a la falta de oportunidad y celeridad en las actuaciones de los procesos sancionatorios ambientales.

Expediente SAN0038-00-2019: *mediante auto 0477 del 19 de febrero de 2014, se inició investigación contra Gensa S.A. E.S.P., por el incumplimiento reiterado a los requerimientos efectuados por la autoridad ambiental, el incumplimiento en la ejecución del Programa de Seguimiento y Monitoreo de la Calidad del Agua, el incumplimiento en la frecuencia de los monitoreos de emisiones, calidad del aire, ruido ambiental y emisión de ruido del Programa de Manejo de la Calidad del Aire y Control del Ruido establecido en el Plan de Manejo Ambiental.*

Posteriormente, por medio de escrito con radicación 4120-E1-47874 del 9 de septiembre de 2014, la Sociedad Gestión Energética S.A. E.S.P. – Gensa S.A. E.S.P. presentó solicitud de cesación de procedimiento sancionatorio ambiental, la cual fue valorada técnicamente en el concepto 6969 del 13 de noviembre de 2020, actualmente en evaluación para la formulación de cargos y/o cesación de procedimiento.

Adicionalmente, el 29 de noviembre de 2021 se expidió el Auto 10243 por medio del cual se ordenó la incorporación de documentos que resultan imprescindibles para garantizar el derecho a la contradicción de la empresa investigada (pág. 91).

5. Análisis de la CGR Expediente SAN0038-00-2019:

La Autoridad da inicio al proceso sancionatorio ambiental 19 de febrero de 2014, el proceso tiene 7 años en ejecución. El 9 de septiembre de 2014, la Sociedad Gestión Energética S.A. E.S.P. – Gensa S.A. E.S.P. presentó solicitud de cesación de procedimiento sancionatorio ambiental, la cual fue valorada técnicamente en el concepto 6969 del 13 de noviembre de 2020, después de 6 años se emite la valoración técnica. Actualmente en evaluación para la formulación de cargos y/o cesación de procedimiento. Un año después el 29 de noviembre de 2021 se expidió el Auto 10243 *por medio del cual se ordenó la incorporación de documentos que resultan imprescindibles para garantizar el derecho a la contradicción de la empresa investigada*. La CGR mantiene su postura que falta celeridad e impulso en los procesos sancionatorios ambientales ya que la ANLA debe actuar de manera oficiosa para lograr el avance en las actuaciones procesales.

Expediente SAN0084-00-2017: *Mediante auto 06531 del 28 de diciembre de 2017 se inició investigación contra Gensa S.A. E.S.P. por incumplimientos a las Fichas de Manejo Ambiental que hacen parte del Plan de Manejo Ambiental - PMA aprobado en la Resolución 251 del 09 de febrero de 2010, para la operación y mantenimiento de proyecto termoeléctrico "Termopaipa I, II, III".*

Posteriormente, por medio de escrito con radicación 2018017874-1-000 del 20 de febrero de 2018, Gensa S.A. E.S.P., presentó solicitud de cesación de procedimiento sancionatorio ambiental. Dichas circunstancias son objeto de valoración técnica y jurídica a fin de determinar si procede la formulación de cargos o la cesación del procedimiento dentro de la presente investigación sancionatoria ambiental (pág. 91).

6. Análisis de la CGR Expediente SAN0084-00-2017:

La ANLA inicia el proceso sancionatorio ambiental el 28 de diciembre de 2017. Han transcurrido 4 años hasta la fecha, el 20 de febrero de 2018, Gensa S.A. E.S.P., presentó solicitud de cesación de procedimiento sancionatorio ambiental. Han pasado dos años desde esta actuación y a la fecha la ANLA continua en la *valoración técnica y jurídica a fin de determinar si procede la formulación de cargos o la cesación del procedimiento dentro de la presente investigación sancionatoria ambiental (Pág.91)*. A juicio de la CGR este proceso carece de celeridad para resolver la situación del investigado.

Expediente SAN0449-00-2019: *la actuación contenida en la nomenclatura SAN0449-00-2019 fue tramitada en su totalidad en el Ministerio del Medio Ambiente. En efecto, en sede administrativa se expidieron las resoluciones 0022 del 13 de enero de 1997 y 908 del 09 de octubre de 1997, por medio de las cuales se analizó la responsabilidad de la presunta infractora. Adicionalmente, se expidió la Resolución 888 del 11 de septiembre de 1998 que resuelve sobre solicitud de revocatoria.*

Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 6 de abril de 2000 declaró la nulidad de la Resolución 0022 de 1997. Finalmente, la Sala Especial Transitoria 1C del Consejo de Estado resolvió Recurso de Súplica interpuesto por el Fideicomiso Fidugan Flores II, confirmando la Sentencia del 6 de abril de 2000, esto es, dejando sin efectos la multa impuesta por el Ministerio del Medio Ambiente,

Ahora bien, con ocasión de la creación de la ANLA mediante Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, dicho ministerio le transfirió las diversas actuaciones administrativas que allí cursaban, entre las que se encontraba la contenida en el expediente posteriormente denominado SAN0449-00-2019, ya concluida procesalmente.

Teniendo en cuenta que la nomenclatura SAN aún se encuentra activa en nuestros sistemas de información, se procedió a solicitar al ministerio la constancia respectiva para proceder con el archivo documental e inactivación de la nomenclatura SAN, tramite interno que no impacta jurídicamente la actuación procesal ya concluida.

Tal como se advierte, esta autoridad ambiental ha sido rigurosa en la aplicación del debido proceso y los demás principios de las actuaciones administrativas, adelantando el trámite procesal con especial cuidado y anticipándose por mucho a los términos de caducidad de la facultad sancionatoria.

En virtud de lo expuesto, de manera atenta se solicita a la Contraloría General de la República, que esta observación no sea establecida como hallazgo, y, por ende, se desestime del informe final de auditoría (pág. 91).

7. Análisis de la CGR Expediente SAN0449-00-2019:

Es cierto que este proceso sancionatorio fue tramitado por el Ministerio de medio ambiente pero no es menos cierto que la ANLA tiene conocimiento del proceso desde el año 2011 cuando por decreto se le asignan las funciones en materia sancionatoria ambiental y recibió el proceso.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 6 de abril de 2000 declaró la nulidad de la Resolución 0022 de 1997.

El Consejo de Estado resolvió Recurso de Súplica interpuesto por el Fideicomiso Fidugan Flores II, confirmando la Sentencia del 6 de abril de 2000.

La Resolución 0908 de 9 de octubre de 1997 por medio del cual se resuelve el recurso:

Modifica el artículo 1 de la resolución 0022 de 13 de enero de 1997 y ordena pagar multa equivalente a 100 salarios mínimos lo que asciende a \$16.344.375.

El sancionado presenta recurso de reposición en contra de la Resolución 0908 de 9 de octubre de 1997 donde solicita revocar la decisión.

El ministerio de medio ambiente expide la Resolución 0888 de 11 de septiembre de 1998 resuelve recurso de reposición presentado por el sancionado.

Resuelve:

1. No acceder a revocar el artículo primero de la resolución 0908 de 9 de octubre de 1997.
2. Se Confirma la sanción impuesta multa por \$16'344.375.

Es de aclarar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 6 de abril de 2000 declaró la nulidad de la Resolución 0022. El Consejo de Estado resolvió Recurso de Súplica interpuesto por el Fideicomiso Fidugan Flores II, confirmando la Sentencia del 6 de abril de 2000.

Estos no se pronuncian con relación a la Resolución 0908 de 9 de octubre de 1997 ni la Resolución 0888 de 11 de septiembre de 1998 por tal razón el sancionado debió pagar la multa referenciada en las resoluciones y es por esto que la ANLA eleva la consulta del pago.

Después de realizar saneamiento documental en el año 2019, 2 años después la autoridad realiza la consulta del pago el 31 de octubre de 2021 y a la fecha no ha habido pronunciamiento sobre la misma, situación está que notoriamente evidencia la falta de diligencia por parte de la entidad, máxime cuando esta información es de gran relevancia ya que permitirá el archivo del proceso.

En tal sentido la CGR mantiene su postura en razón a que la ANLA debió ser más diligente para dar fin a este proceso sancionatorio y proceder a archivarlo en un tiempo razonable.

Por lo anterior esta observación se valida como hallazgo administrativo y acogiendo la respuesta de la entidad se retira la connotación disciplinaria.

3.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Atender las denuncias asignadas relacionadas con la materia de auditoría.

No se asignaron denuncias u otras peticiones ciudadanas a esta auditoría

4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Nombre	A	F	D	P	OI	IP	PAS
Hallazgo 1. [D1] Evaluación de impactos, costos y beneficios en la toma de decisión sobre el licenciamiento ambiental (LAV0078-00-2017, LAV0045-00-2016) [ANLA]	X		X				
Hallazgo 2. [D2-OI1] Revisión de la certificación sobre presencia o no de comunidades étnicas para la toma de decisiones (LAV0078-00-2017, LAV0045-00-2016) [ANLA]	X		X		X		
Hallazgo 3. Obligaciones de la Resolución 911 de 2018 (LAV0078-00-2017) [ANLA]	X						
Hallazgo 4. Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental termoeléctrica Gecelca 3 - 3.2 (LAM4656) [ANLA]	X						
Hallazgo 5. [D3] Seguimiento a obligaciones (LAM609) [CRA]	X		X				
Hallazgo 6. Medidas por impactos por uso del agua de mar (LAM1179) [ANLA]	X						
Hallazgo 7. Medidas de manejo adicionales (LAM1179) [ANLA]	X						
Hallazgo 8. [D4] Trámite de renovación de permisos ambientales (LAM1179) [Corpogujaira]	X		X				
Hallazgo 9. [D5] Compensación por construcción de espolones (LAM1179) [Corpogujaira]	X		X				
Hallazgo 10. [D6-OI2] Concesión para el uso de aguas marítimas [MADS-DIMAR]	X		X		X		
Hallazgo 11. Realización de mediciones, monitoreos, pruebas y/o contra muestreos en el proceso de seguimiento a los proyectos licenciados [ANLA]	X						
Hallazgo 12. [D7] Atención de peticiones ciudadanas (LAM1179) [ANLA]	X		X				
Hallazgo 13. Impulso procesal y cumplimiento de términos en procesos sancionatorios ambientales – (SAN0071-00-2019, SAN0061-00-2019, SAN0039-00-2019, SAN0038-00-2019, SAN0158-00-2019, SAN0449-00-2019 y SAN0084-00-2017) [ANLA]	X						
Totales	13	0	7	0	2	0	0