

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

CUMPLIMIENTO AL OBJETO DE CONTROL – LICENCIA AMBIENTAL
PROYECTO HIDROELÉCTRICO EL QUIMBO -PHEQ-

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)

CGR-CDMA No. 031
Diciembre de 2023

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
PROYECTO HIDROELÉCTRICO EL QUIMBO -PHEQ-

Vicecontralor en Funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Ada América Millares Escamilla
Directora de Vigilancia Fiscal	Lucía Mazuera Romero
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Directora de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales	María Fernanda Rojas Castellanos
Supervisor encargado	Henry Castellanos Cárdenas
Líder de auditoría	Oscar Rivero López
Equipo Auditor	Lorena Madero Buitrago Martha Fajardo Rafael Augusto Martínez Rocha Luis Alfonso Burbano Barrera Julián David Calderón Arias Juan José Araujo Urbano Andrea Carolina Echeverria Macías

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES	10
2.1.	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	11
2.1.1.	Objetivo general	11
2.1.2.	Objetivos específicos.....	11
2.2.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	11
2.3.	FUENTE DE CRITERIOS DE AUDITORÍA	12
2.4.	LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO	20
2.5.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	20
2.6.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	23
2.7.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	24
2.8.	PLAN DE MEJORAMIENTO	24
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	25
3.1.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	25
3.2.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	94
3.3.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	112
3.4.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	114
4.	MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS	117

1. HECHOS RELEVANTES

Adquisición de Predios

En marco de las compensaciones por aprovechamiento forestal por levantamiento de veda y de las líneas de inversión forzosa de no menos del 1% pendientes por ejecutar, se encuentra la adquisición de predios, los cuales deben cumplir con ciertos requisitos y ser de interés para ser aceptados por las autoridades ambientales (ANLA, MADS). A la fecha la empresa ha adquirido dos predios, Las Casitas el cual corresponde a la compensación por aprovechamiento forestal de 1.927 Hectáreas y Agua Blanca adquirido por rubros de la inversión forzosa de no menos del 1%, predios que a la fecha no han sido aceptados por la ANLA, debido a que no se ha solucionado el tema catastral de estos, ajuste de linderos respecto a la base catastral por parte del IGAC¹, diferencias que han retrasado su compra. De acuerdo con lo informado por la empresa titular del proyecto (ENEL), se tienen en lista para compra los siguientes 9 predios:



Visor: ENEL Nov 2 2023, Mapa predios para adquirir por compensación.

De ellos, 7 corresponden a los que tiene la empresa en lista para adquirir y de los cuales 6 no tienen ajustada su base catastral, lo cual ha impedido su compra, problema que se presenta no solo en este proyecto, sino en más proyectos a nivel nacional del sector minero-energético, generando retrasos en el cumplimiento de estas obligaciones en materia ambiental². De los predios en mención, para la compensación de las 3.184,87 ha por el aprovechamiento forestal, estos sólo suman un total de 1.399 ha aproximadamente, quedando por determinar 1.785,9 ha, que a la fecha no tienen una proyección de predios para adquirir.

¹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

² Como resultado de la atención de denuncias y procesos auditores la CGR ha evidenciado la misma problemática Proyectos Hidrocarburos como Quifa, Rubiales, La Cira infantas, Proyectos Mineros como La Jagua y Calenturitas,

Distrito de riego 2.700 hectáreas

En el Documento de Cooperación firmado por entes territoriales, la empresa y otras entidades el 20 de marzo de 2009, se estableció el siguiente compromiso:

Por parte del Ministerio de Agricultura

6. Adquirirá DOS MIL SETECIENTAS (2700) ha. previa presentación del estudio por EMGESA S.A de los predios sobre los que construirá la infraestructura de riego por gravedad, para adelantar allí una reforma agraria en la cual se incluyan las comunidades vulnerables de la zona de ejecución del proyecto que no sean propietarias (madres cabeza de familia, partijeros, mayordomos, pescadores, jornaleros y palero, entre otros) de acuerdo con lo previsto con el numeral tercero de las obligaciones de EMGESA S.A.

De igual forma, este compromiso fue incluido en la licencia ambiental del proyecto de la siguiente manera:

Artículo décimo segundo de la Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009.

2.1. Se deben definir los mecanismos de seguimiento a los compromisos adquiridos en materia de adecuación de tierras, teniendo en cuenta que EMGESA se ha comprometido a adecuar 5.200 ha, de las cuales 2.500 corresponden a la compensación; de las familias que deben ser reasentadas y los 2.700 restantes deberán ser restituidas a los municipios del AID en proporción al área afectada en cada uno. Para ello es necesario definir de manera conjunta con los municipios el proceso a seguir para adquirir estas tierras, pues no es responsabilidad de EMGESA su compra. Estos mecanismos deberán ser formulados y entregados al finalizar el primer año de ejecución del proyecto. [Subrayado fuera de texto]

A pesar de las obligaciones específicas y términos establecidos, los mecanismos de coordinación para su cumplimiento no han sido efectivos, especialmente la compra de los predios para la adecuación de un distrito de riego por gravedad, centrándose la discusión en la disponibilidad o no de terrenos aptos para ello.

De acuerdo con la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura³, el proceso presentó una serie de impedimentos para su cumplimiento, entre ellos:

Profunda desarticulación entre el gobierno nacional y las autoridades locales. Había una polifonía de las interpretaciones. No existían claridades sobre las funciones de los ministerios.

Existían unos supuestos: Que no había disponibilidad de recurso hídrico, no había tierras que pudieran cumplir la condición de riego por gravedad, no uniformidad de riego por gravedad, que se compraron unos predios que no tenían condición para el riego. Entonces fue necesario revisar esos supuestos. La ANT hizo un análisis profundo de esos análisis, entonces la posición de apoyar la modificación fue reevaluada. [Subrayado fuera de texto]

Este cambio en la interpretación de disponibilidad, generado principalmente por la reevaluación del concepto de “riego por gravedad”, presentó un nuevo panorama para el

³ Resolución 2100 del 12 de septiembre de 2023, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

cumplimiento del compromiso de adquisición de los terrenos. Sin embargo, a la fecha, y dada la respuesta del Ministerio de Agricultura⁴, persisten incertidumbres sobre el proceso:

Es importante tener en cuenta que estos análisis se adelantan con base en cartografía a escala 1:100.000, que es la que maneja la UPRA para efectos de planificación a nivel nacional general, por lo que se recomienda que con el fin de determinar con mayor precisión las áreas susceptibles de adecuar con riego, es necesario se adelanten estudios a nivel semidetallado a escala 1:25.000, escala que se recomienda en el Manual de Normas Técnicas Básicas para proyectos de Adecuación de Tierras, para la clasificación de tierras con fines de riego. [Subrayado fuera de texto]

A la fecha, no se cuenta con un cronograma detallado del proceso de adquisición, tampoco con un presupuesto preliminar del mismo, dada las incertidumbres del área apta y de los predios individualizados y seleccionados para la compra.

Plan de Ordenación de la Pesca y la Acuicultura – POPA

Los avances en la ejecución del Plan de Ordenamiento del Embalse y el Estudio Capacidad de Carga, a la fecha no se encuentran definidos por las entidades competentes, entre ellas la CAM y la AUNAP⁵, tampoco se evidencia una coordinación institucional que permita establecer claramente las competencias de cada entidad en este proceso; esto con el fin de evaluar la composición, estructura y distribución de los peces, de acuerdo con las actividades de repoblamiento de las especies como Bocachico, Capaz, Pataló y Dorada.

El POPA requiere una articulación no solo de las entidades sino de distintos instrumentos de planificación, como el Estudio de Capacidad de Carga, el Estudio o Diagnóstico Regional del Recurso Hídrico y el Plan de Gestión Ambiental Regional –PGAR. De acuerdo con la información suministrada por ENEL, el Estudio de Capacidad de Carga ya fue elaborado (a través de la Universidad Surcolombiana) y presentado a la ANLA a través del Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA) No. 27. Sin embargo, no se tiene claridad sobre cual entidad debe realizar la evaluación y aprobación.

Uno de los componentes del plan, y que hace parte de las obligaciones de la licencia ambiental, es el proyecto de repoblamiento íctico (Siembra de alevinos). Este repoblamiento se realiza con especies de la estación Piscícola Experimental de la Universidad Surcolombiana y la siembra se realiza con la participación de la comunidad y de la AUNAP, entidad que, con base en sus competencias, es la encargada de aprobar el proyecto y autorizar los repoblamientos en las áreas de influencia del proyecto y que cumplan con las respectivas características estipuladas, actividades en las cuales no participa la ANLA, que sólo tiene como insumo para evaluar el cumplimiento de esta obligación, los reportes emitidos por la empresa e incluidos en los ICA. Es decir, desde el punto de vista de la autoridad ambiental, no se cuenta con datos exactos de los resultados de estas actividades, como porcentajes de sobrevivencia, curvas de crecimiento, posibles competencias y monitoreos de las zonas donde se realizan las siembras. La CGR evidenció que, los

⁴ Radicado 2023ER0207409 del 1 de noviembre de 2023.

⁵ Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca.

informes realizados por la AUNAP no son remitidos ni dados a conocer por la ANLA, manteniéndolos como informes internos de dicha autoridad.

Monitoreos de gases efecto invernadero

Aunque se realizó el Estudio de Emisiones de Metano (CH₄) y Dióxido de Carbono (CO₂) provenientes del Embalse El Quimbo, con el fin de estimar el porcentaje de incidencia en las emisiones totales de estos gases, a la fecha de la evaluación realizada en esta auditoría no se han establecido las actividades de mitigación requeridas, el cronograma y las estrategias para su realización.

Puertos

En relación con la obligación de la construcción de 6 puertos con especificaciones técnicas adecuadas para actividades piscícolas y turísticas, por parte de la empresa titular del proyecto, a la fecha sigue sin cumplirse. La empresa reportó que, con el fin de avanzar con el cumplimiento de esta obligación, se han venido retomando las reuniones para tratar estos temas con los alcaldes municipales, esto debido a los inconvenientes presentados con las administraciones locales, con la demora en la definición y aceptación por parte de las entidades pertinentes sobre la ubicación de los puertos en los municipios de Garzón, El Agrado y Gigante, principalmente. Sin embargo, a pesar de los múltiples involucrados y la falta de coordinación, se resalta que la responsabilidad del cumplimiento de la obligación está en la empresa titular del proyecto.

Calidad del agua

La empresa realiza análisis de la calidad del agua del embalse, que a la salida de la presa debe cumplir con un conjunto de parámetros establecidos en la norma y de manera particular, en la licencia ambiental, como por ejemplo, el oxígeno disuelto que, si presenta niveles por debajo de los permisibles, activa el sistema de inyección de oxígeno para cumplir con este parámetro. A diferencia de este parámetro, el cual puede ser estabilizado con asistencia, existen otros que requerirían de un tratamiento específico, por los resultados de los análisis de laboratorio, y que, en parte se deben al poco tratamiento de las aguas residuales domésticas que vierten los municipios, centros poblados, veredas entre otros asentamientos aguas arriba del embalse, que no cuentan con sistemas de tratamiento para estas aguas.

Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR /STAR

En cumplimiento de la reposición de infraestructura física inundada por el embalse, la empresa titular del proyecto financió la construcción de la PTAR del centro poblado La Jagua, obligación que se estableció como cumplida por la ANLA mediante Auto 1809 de 15 de mayo de 2017. Así mismo, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de los reasentamientos de las familias afectadas por el proyecto, la empresa construyó el sistema de tratamiento de aguas residuales para el Reasentamiento San José de Belén.

Estas plantas de tratamiento, que funcionan bajo los principios de lagunas de oxidación, antes de ser entregadas a la administración municipal o a la junta/asociación del reasentamiento, deben cumplir con la revisión y aprobación por parte de la ANLA en términos de funcionamiento, operación, permisos y el debido mantenimiento. Durante los recorridos a esta infraestructura en desarrollo de la auditoría, se pudo observar que no cuenta con una debida señalización, marcación de las áreas y sitios, ni medidas de seguridad para la prevención de accidentes, como se puede observar en el registro fotográfico:



Fotografía: CGR Oct 31 2023, Piscinas del sistema de tratamiento PTAR del reasentamiento San José de Belén



Fotografía: CGR Nov 1 2023, Piscinas del sistema de tratamiento PTAR La Jagua

Durante las visitas técnicas se evidenció la falta de mantenimiento de las PTAR, conllevando a la falta de eficiencia del proceso e incumplimiento de parámetros de tratamiento requeridos. Aunque la etapa constructiva y entrega está a cargo de la empresa titular del proyecto, que cuenta con todo el soporte económico, técnico y logístico, no sucede lo mismo para la etapa operativa, ya que las Juntas Administradoras y las comunidades no cuentan con la capacitación suficiente ni los recursos para realizar la operación y los mantenimientos requeridos.

Por lo anterior, se requiere un análisis a esta situación y explorar los mecanismos que garanticen una adecuada operación y mantenimiento de las Sistemas de tratamiento, con el fin de asegurar un tratamiento apropiado para el cumplimiento de los parámetros de calidad de agua aprobados en los permisos de vertimientos.

Comisión Nacional de Seguimiento y Mesas de Gobernanza

Entre los años 2013-2015 se desarrollaron espacios en el marco de las denominadas Mesas de Gobernanza de seguimiento del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo. En ellas se

reunieron los entes territoriales, EMGESA⁶, comunidades y Procuraduría General de la Nación, para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos.

Una de las últimas Mesas de Gobernanza desarrolladas fue la correspondiente al acta 26 del 3 de junio de 2015, en la que se realizó seguimiento a los compromisos, estableciendo que aproximadamente el 40% no estaban cumplidos, entre ellos, la adecuación del distrito de riego (2.700 ha), asumir los costos del POPA y la construcción de los 6 puertos mencionados antes y que a la fecha (diciembre de 2023) aún no se ejecutan.

Respecto a estos compromisos, es importante resaltar que las actas establecían:

El Gerente General de EMGESA manifestó que los meses óptimos para inicial el llenado del embalse, son junio y julio y a continuación realizó una presentación sobre cómo sería un eventual llenado de la represa.

El Gobernador manifestó que el llenado no se podía hacer hasta tanto no se cumpla el total de los compromisos fijados en actas y en la Licencia Ambiental. [Resaltado fuera de texto]

Finalmente, la falta de acuerdos y avances frente a los compromisos establecidos, conllevó a la suspensión y clausura definitiva de las Mesas de Gobernanza. Teniendo de presente este antecedente, la CGR considera que se hace totalmente necesaria una regulación que brinde soporte legal a la actual Comisión Nacional de Seguimiento del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, que a la fecha no cuenta con una reglamentación, generándose un riesgo de que termine de igual manera que las Mesas de Gobernanza.

⁶ Razón social de la empresa titular del proyecto para ese momento.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Señora
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

Señor
GERMÁN BARRETO ARCINIEGAS
Director General Ad Hoc [para esta auditoría]
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

Señor
CAMILO AGUDELO PERDOMO
Director Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM

Cordial saludo,

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 2018⁷, la Contraloría General de la República realizó auditoría al cumplimiento de las obligaciones misionales en relación con los instrumentos de control y manejo ambiental del PHEQ.

Es responsabilidad de la Administración el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como 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 CGR⁸ y la Guía de Auditoría de Cumplimiento⁹, proferidos por la Contraloría General de la República en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹⁰), incluidas en el Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP¹¹) - desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹²).

⁷ 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.

⁸ Adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017. Disponible para la consulta en: <https://www.contraloria.gov.co/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/1.-principios-fundamentos-y-aspectos>

⁹ Adoptada mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018. Disponible para la consulta en: <https://www.contraloria.gov.co/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/4.-guia-de-auditoria-de-cumplimiento>

¹⁰ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹¹ INTOSAI Framework of Professional Pronouncements.

¹² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Lo anterior requirió de parte de la CGR la observancia de exigencias institucionales, profesionales y éticas para una planeación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener una garantía razonable sobre el cumplimiento de los criterios seleccionados en los procesos auditados, con base en el examen de la evidencia recopilada durante la auditoría, conformada principalmente por documentación remitida por las entidades auditadas.

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 Aplicativo Automatizado para el Proceso Auditor – APA 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 al objeto de Control [Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo -PHEQ].

2.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de las autoridades ambientales (MADS, ANLA, CAM) en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos ambientales del PHEQ.
2. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de las autoridades ambientales (MADS, ANLA, CAM) en las Mesas de Gobernanza del proyecto y el seguimiento a los compromisos establecidos en Documento de Cooperación Interinstitucional de PHEQ.
3. Evaluar y conceptuar sobre la efectividad de las acciones de mejora adoptadas por la ANLA en cumplimiento del Plan de Mejoramiento establecido en relación con el tema auditado.
4. Atender las denuncias y demás peticiones ciudadanas asignadas relacionadas con el PHEQ allegadas hasta el cierre de la fase de ejecución.

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 establecidas en los distintos instrumentos ambientales que cobijan el PHEQ.

De manera específica, incluyó el examen en detalle de la gestión realizada en: 1) el seguimiento a los instrumentos de control y manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales, 2) la gestión de las entidades auditadas para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades en los escenarios de coordinación y articulación interinstitucional, y 3) el cumplimiento a las acciones incluidas en el plan de mejoramiento que surgió como resultado de las actuaciones previas sobre el asunto auditado.

La evaluación se realizó sobre la documentación remitida por las entidades auditadas, así como otra información remitida por otras entidades que fueron consultadas con fines de complementación, contrastación y corroboración. La auditoría incluyó trabajo in situ, así como pruebas de campo a través de una visita de auditoría realizada al PHEQ y su área de influencia.

La auditoría tuvo como fecha de corte junio de 2023 y por la naturaleza de los instrumentos evaluados, abarcó periodos de tiempo más amplios según cada caso.

2.3. FUENTE DE CRITERIOS DE AUDITORÍA

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

PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES:

Fuentes	Criterios
Constitución Política	<p>Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.</p> <p>Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</p>

Fuentes	Criterios
Decreto Ley 2811 de 1974 ¹³	Código nacional de los recursos naturales renovables RNR y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los RNR, la defensa del ambiente y sus elementos.
Ley 99 de 1993 ¹⁴	<p>Artículo 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. <p>(...)</p>

LICENCIAS AMBIENTALES Y PLANES DE MANEJO AMBIENTAL:

Fuentes	Criterios
Ley 99 de 1993	<p>Artículo 49. De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 Reglamentado por el Decreto 1728 de 2002;</p> <p>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</p>

¹³ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. - Modificado parcialmente por Ley 2099 de 2021.

¹⁴ 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.

Fuentes	Criterios
	de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 licencias ambientales. 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. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 licencias ambientales. En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva.
Decreto 3573 de 2011	Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– y se dictan otras disposiciones. (todos los artículos)
Decreto 1076 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible
Decreto 376 de 2020	Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

ANTECEDENTES NORMATIVOS SOBRE EL RÉGIMEN DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL

Fuentes	Criterios
Decreto 1728 de 2002 ¹⁵ Decreto 1180 de 2003 ¹⁶ Decreto 1220 de 2005 ¹⁷ Decreto 2820 de 2010 ¹⁸	Decretos reglamentarios sobre régimen de licenciamiento ambiental en Colombia anteriores al Decreto 2041 de 2014 ¹⁹

INSTRUMENTOS PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL DE PROYECTOS:

¹⁵ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental- Derogado por el art. 29, Decreto Nacional 1180 de 2003

¹⁶ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales - Derogado por el art. 41, Decreto Nacional 1220 de 2005

¹⁷ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales - Derogado por el art. 52, Decreto Nacional 2820 de 2010

¹⁸ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales - Derogada por el art. 53, Decreto Nacional 2041 de 2014

¹⁹ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Compilado en el Decreto 1076 de 2015

Fuentes	Criterios
Resolución 1552 de 2005 ²⁰	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 3o. El procedimiento para dar aplicación por parte de las autoridades ambientales a los manuales de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, que se adoptan mediante esta resolución, es el siguiente: [...]</p> <p>Artículo 4o. Las autoridades ambientales deben solicitar a los usuarios de licencias ambientales o planes de manejo ambiental, la presentación de los Informes de Cumplimiento Ambiental, ICA, conforme a lo requerido en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos.</p>
Resolución 1503 de 2010 ²¹	<p>Artículo 1o. <Resolución derogada por el artículo 6 de la Resolución 1402 de 2018> Adoptar la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales, que se anexa a la presente resolución y hace parte integral de la misma.</p> <p>Artículo 2o. <Resolución derogada por el artículo 6 de la Resolución 1402 de 2018> La Metodología que se adopta a través del presente acto administrativo es un instrumento de consulta obligatoria y de orientación a los usuarios de proyectos, obras o actividades que de acuerdo con la ley y los reglamentos están sujetos a la obtención de Licencia Ambiental o al establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de los estudios que se requieran para ese efecto, a fin de garantizar información precisa y confiable para la toma de decisiones.</p> <p>Artículo 3o. <Resolución derogada por el artículo 6 de la Resolución 1402 de 2018> Los usuarios de proyectos, obras o actividades que a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución hayan presentado los estudios ambientales correspondientes para la obtención de la Licencia Ambiental o el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental, continuarán su trámite de acuerdo con los</p>

²⁰ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Por la cual se adoptan los manuales para evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones.

²¹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Por la cual se adopta la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales y se toman otras determinaciones. - Resolución derogada por el artículo 6 de la Resolución 1402 de 2018

Fuentes	Criterios
	términos y condiciones señalados en los actos administrativos expedidos para el efecto
Resolución 188 de 2013 ²²	Artículo 1o. Actualizar el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos, adoptado mediante la Resolución número 1552 del 20 de octubre de 2005, en lo concerniente a los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), con el fin de adoptar el Modelo de Almacenamiento Geográfico (Geodatabase).
Resolución 2182 de 2016 ²³	<p>Artículo 1o. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente resolución tiene por objeto modificar y consolidar el Modelo de Almacenamiento Geográfico para la evaluación de estudios ambientales (Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y Estudio de Impacto Ambiental (EIA)), y el seguimiento al Plan de Manejo Ambiental Específico (PMAE) y los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), para los trámites de que trata el Capítulo 3 - Licencias Ambientales, Sección 1 del Decreto número 1076 de 2015 o la norma que los modifique o sustituya.</p> <p>Parágrafo 1o. El Modelo de Almacenamiento Geográfico a que se refiere este artículo sustituye en su totalidad las especificaciones contenidas en las Resoluciones números 1415 de 2012 y 0188 de 2013.</p> <p>Parágrafo 2o. La utilización del Modelo de Almacenamiento Geográfico es de carácter obligatorio para todas las autoridades ambientales competentes señaladas en Decreto 1076 de 2015 y son de obligatoria observancia por parte de los usuarios.</p>
Resolución 1402 de 2018 ²⁴	<p>Artículo 1o. ADOPCIÓN. La presente resolución tiene por objeto adoptar la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales contenida en documento anexo, la cual hace parte integral del presente acto administrativo.</p> <p>Artículo 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La Metodología que se adopta a través del presente acto administrativo es un instrumento de consulta obligatoria y de orientación a los usuarios de proyectos, obras o actividades sujetas a la obtención de la licencia ambiental o su instrumento equivalente, esto es el Plan de Manejo Ambiental, a fin de garantizar información precisa y confiable para la toma de decisiones.</p>

²² MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Por la cual se actualiza el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos adoptado mediante Resolución número 1552 del 20 de octubre de 2005.  sustituida por la Resolución 2182 de 2016

²³ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. 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.

²⁴ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Por la cual se adopta la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales y se toman otras determinaciones.

Fuentes	Criterios
Resolución 1107 de 2019 ²⁵	<p>Artículo 1o. OBJETO. Modificar el artículo 5o de la Resolución número 1402 del 25 de julio de 2018, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 5o. Régimen de transición. Los estudios ambientales elaborados de acuerdo con la metodología adoptada mediante la Resolución número 1503 de 2010 y que no hayan sido presentados no se registrarán por el presente acto administrativo, siempre y cuando estos estudios se radiquen antes del dos (2) de agosto de 2020.</p> <p>Los estudios ambientales que se presenten conforme a lo establecido en la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales adoptada mediante la Resolución número 1402 del 25 de julio de 2018, serán recibidos por las autoridades ambientales competentes y continuarán con el trámite previsto en los artículos 2.2.2.3.6.1 y posteriores del Decreto 1076 de 2015, para la evaluación y otorgamiento o no de la licencia ambiental”.</p>
Procedimiento SL-PR-01 Versión 12	Procedimiento Control y Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental

COMPENSACIONES AMBIENTALES:

Fuentes	Criterios
Resolución 1517 de 2012 ²⁶	<p>Artículo 1o. OBJETO. <Resolución derogada por el artículo 12 de la Resolución 256 de 2018> La presente resolución tiene por objeto adoptar el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad, el cual hace parte integral de la presente resolución y estará publicado en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Artículo 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. <Resolución derogada por el artículo 12 de la Resolución 256 de 2018> El Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad es obligatorio cumplimiento para:</p> <p>a) Los usuarios que elaboren y presenten las medidas de compensación contenidas en los estudios ambientales exigidos para la obtención de la licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades contenidas en el Anexo 3 del Manual;</p> <p>b) La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en la evaluación, aprobación o adopción de las medidas de compensación de los proyectos, obras o actividades contenidas en el Anexo 3 del Manual.</p>

²⁵ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Por la cual se modifica el artículo 5o de la Resolución número 1402 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

²⁶ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Por la cual se adopta el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad.- Derogada por el artículo 12 de la Resolución 256 de 2018

Fuentes	Criterios
Resolución 256 de 2018 ²⁷	<p>Artículo 1o. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. Adoptar la actualización del Manual de Compensaciones del Componente Biótico en ecosistemas terrestres para los proyectos, obras o actividades, listados en su Anexo 4 y que están sujetos a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimiento de licenciamiento ambiental de conformidad con lo dispuesto en el Título 2, Capítulo 3, Sección 1 del Decreto 1076 de 2015. 2. Sustracción temporal o definitiva de un área de reserva forestal de orden nacional o regional, según las disposiciones señaladas en la Resolución 1526 de 2012, o la norma que la modifique, sustituya o derogue. 3. Permiso de aprovechamiento forestal único, según las disposiciones señaladas en los artículos 2.2.1.1.1.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015.
Resolución 1428 de 2018 ²⁸	<p>Artículo 1o. Modificar el artículo 9o de la Resolución número 256 de 2018, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>“Artículo 9o. Aplicación del Manual de Compensaciones del Componente Biótico. El presente manual de compensaciones del componente biótico, será de obligatorio cumplimiento y aplicación para los usuarios y autoridades ambientales en materia de licenciamiento ambiental, permiso de aprovechamiento forestal único y sustracción de reservas forestales nacionales o regionales a partir del 15 de agosto de 2018”.</p> <p>Artículo 2o. Modificar el artículo 10 de la Resolución número 256 de 2018, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 10. Régimen de transición. El régimen de transición aplicará para los siguientes casos:</p>
Decreto 1791 de 1996	<p>Artículo 12, 13, 25, 26, 30, 46, 60 (Compensación Ambiental por Aprovechamiento Forestal). Se considera caso por caso, para proyectos con PMA se exige reforestación, como criterio de compensación se orientan a actividades de reforestación.</p>
Decreto-Ley 2811/1974 Decreto-Ley 1608/1978 Ley 99 de 1993 Resoluciones de veda	<p>Compensación por levantamiento de veda. Cuando el levantamiento de veda coincide con una solicitud de licencia ambiental, las medidas las define la licencia ambiental otorgada. Como criterios de compensación se emplea la reforestación, utilizándose para el</p>

²⁷ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Por la cual se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico y se toman otras determinaciones.

²⁸ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Por la cual se modifican los artículos 9o, 10 y 12 de la Resolución número 256 del 22 de febrero de 2018, por medio de la cual se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico y se toman otras determinaciones.

Fuentes	Criterios
	levantamiento de vedas una exigencia de una reforestación con relación 1:1 (individuos) con las mismas especies afectadas.

SANCIONATORIO AMBIENTAL

Fuentes	Criterios
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. ²⁹
Ley 1333 de 2009	Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
Resolución 415 de 2010	Por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA-
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.
Ley 1564 de 2012	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

APROVECHAMIENTO FORESTAL

Fuentes	Criterios
Decreto 1791 de 1996 ³⁰	Compilado en Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.1.1.2.1 a 2.2.1.1.9.6.

²⁹ - Modificada por la Ley 2220 de 2022, 'por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 52.081 de 30 de junio de 2022. Rige a partir del 30 de diciembre de 2022.

- Modificada por la Ley 2195 de 2022, 'por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022.

- Modificada por la Ley 2080 de 2021, 'por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción', publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021.

- Consultar el Decreto Legislativo 806 de 2020, 'por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica', publicado en el Diario Oficial No. 51.335 de 4 de junio de 2020.

- Consultar el Decreto Legislativo 564 de 2020, 'por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica', publicado en el Diario Oficial No. 51.286 de 15 de abril de 2020.

- Consultar Decreto Legislativo 491 de 2020, 'por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica', publicado en el Diario Oficial No. 51.270 de 28 de marzo 2020.

- Modificada por el Decreto Ley 403 de 2020, 'por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal', publicado en el Diario Oficial No. 51.258 de 16 de marzo 2020.

- Modificada por la Ley 1755 de 2015, 'por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo', publicada en el Diario Oficial No. 49.559 de 30 de junio de 2015.

- Modificada por la Ley 1564 de 2012, publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, 'Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.'

³⁰ Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.

Fuentes	Criterios
	<p>Régimen de aprovechamiento forestal: regula las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre con el fin de lograr un desarrollo sostenible.</p> <p>Definiciones, objeto, principios generales y prioridades de uso; clases de aprovechamiento forestal; de los aprovechamientos forestales persistentes; de los aprovechamientos forestales únicos; del aprovechamiento forestal doméstico; del procedimiento; de los permisos de estudio; del aprovechamiento de árboles aislados; del aprovechamiento de productos de la flora silvestre con fines comerciales; de las industrias o empresas forestales; de las plantaciones forestales; de la movilización de productos forestales y de la flora silvestre; control y vigilancia; disposiciones finales.</p>

2.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO

No se presentaron limitaciones en el desarrollo de esta auditoría.

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 a continuación:

2.5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado obtuvo una calificación final de 1,979 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Falta de priorización y oportunidad en los seguimientos realizados a las obligaciones impuestas al proyecto.
- Incumplimiento o cumplimiento inoportuno por parte del titular de las obligaciones establecidas por la falta de seguimiento de la entidad.
- Falta de articulación entre el equipo técnico y jurídico para la evaluación y toma de decisiones dentro de los expedientes permisivos y procesos sancionatorios en curso.
- Falta de articulación interinstitucional en el marco de las obligaciones establecidas al proyecto hidroeléctrico.

A continuación, en la Figura 1 se presentan los resultados en detalle de la evaluación realizada:

Figura 1. Resultados evaluación control fiscal interno MADS																			
Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento <small>ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.</small>																			
I. Evaluación del control interno institucional por componentes						Ítems evaluados	Puntaje												
A. Ambiente de control						6	1,666666667												
B. Evaluación del riesgo						6	1,666666667												
C. Sistemas de información y comunicación						3	1,666666667												
D. Procedimientos y actividades de control						4	1,5												
E. Supervisión y monitoreo						4	2												
Puntaje total por componentes						2													
Ponderación						10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes						0,170													
						Parcialmente adecuado													
Riesgo combinado promedio						MEDIO													
Riesgo de fraude promedio						BAJO													
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles					Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño					11,000	19,000	1,727	20%	0,345										
B. Evaluación de la efectividad					11,000	23,000	2,091	70%	1,464										
Calificación total del diseño y efectividad					1,809														
					Parcialmente adecuado														
Calificación final del control interno					1,979														
					Con deficiencias														
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>										Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia																			
Rango	Calificación																		
De 1 a <1,5	Eficiente																		
De =>1,5 a <2	Con deficiencias																		
De =>2 a 3	Ineficiente																		
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de Cumplimiento).																			

2.5.2. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado obtuvo una calificación final de 1,523 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Falta de articulación interinstitucional en el marco de las obligaciones establecidas al proyecto hidroeléctrico.
- No efectividad de las acciones o actividades establecidas en el plan de mejoramiento.

A continuación, en la Figura 2 se presentan los resultados en detalle de la evaluación realizada:

Figura 3. Resultados evaluación control fiscal interno ANLA

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
<small>ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.</small> <small>HOJA AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO INTERNO</small>															
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje										
A. Ambiente de control				9	1,222222222										
B. Evaluación del riesgo				9	1,444444444										
C. Sistemas de información y comunicación				3	1										
D. Procedimientos y actividades de control				4	2										
E. Supervisión y monitoreo				2	3										
Puntaje total por componentes				2											
Ponderación				10%											
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,173											
				Parcialmente adecuado											
Riesgo combinado promedio				MEDIO											
Riesgo de fraude promedio				BAJO											
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño				4,000	6,000	1,500									
B. Evaluación de la efectividad				4,000	6,000	1,500									
Calificación total del diseño y efectividad				1,350											
				Adecuado											
Calificación final del control interno				1,523											
				Con deficiencias											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														

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

2.5.3. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado obtuvo una calificación final de 1,831 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Otorgamiento de permisos sin exigencias requeridas en la norma en relación con sustracción forestal previa ante el MADS, permisos de vertimientos y ocupaciones de cauce.
- No seguimiento oportuno de los permisos y/o autorizaciones otorgadas al proyecto.
- Falta de articulación interinstitucional en el marco de las obligaciones establecidas al proyecto hidroeléctrico.
- No cumplimiento de los términos procesales en los procesos sancionatorios ambientales acorde a la Ley 1333 de 2009.

A continuación, en la Figura 3 se presentan los resultados en detalle de la evaluación realizada:

Figura 3. Resultados evaluación control fiscal interno CAM

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				5	1,4											
B. Evaluación del riesgo				6	1											
C. Sistemas de información y comunicación				3	1											
D. Procedimientos y actividades de control				6	1,666666667											
E. Supervisión y monitoreo				4	1,5											
Puntaje total por componentes				1												
Ponderación				10%												
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,131												
				Adecuado												
Riesgo combinado promedio				MEDIO												
Riesgo de fraude promedio				BAJO												
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles																
		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño		8,000	12,000	1,500	20%	0,300										
B. Evaluación de la efectividad		8,000	16,000	2,000	70%	1,400										
Calificación total del diseño y efectividad				1,700												
				Parcialmente adecuado												
Calificación final del control interno				1,831												
				Con deficiencias												
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>							Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia																
Rango	Calificación															
De 1 a <1,5	Eficiente															
De =>1,5 a <2	Con deficiencias															
De =>2 a 3	Ineficiente															

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

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

2.6.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, correspondientes a la entidad, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

2.6.2. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, correspondientes a la entidad, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

2.6.3. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, correspondientes a la entidad, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado del proceso auditor, la Contraloría General de la República constituyó once (11) hallazgos administrativos, de los cuales seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria y dos (2) se comunican a otras instancias.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

De conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0042 del 25 de agosto de 2020³¹, la entidad a su cargo deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, el cual debe ser reportado en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI- dentro de los quince (15) días hábiles siguientes contados a partir del recibo del presente. Igualmente, se deben presentar los avances de dicho plan al SIRECI a través de su Oficina de Control Interno, dentro de los términos previstos en la norma.

Para efectos de habilitar la fecha de suscripción del plan en SIRECI, se solicita allegar copia del oficio remitido del informe con la fecha de radicado de su recibo, a los correos institucionales: soporte_sireci@contraloria.gov.co y ruth.triana@contraloria.gov.co.

Bogotá, D.C. 14 de diciembre de 2023.


ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: *Comité Técnico Sectorial No. 44 del 12 de diciembre de 2023*
Revisó: *Lucía Mazuera Romero, Directora de Vigilancia Fiscal*
Henry Castellanos Cárdenas, Supervisor
Elaboró: *Equipo Auditor*

³¹ Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI). Publicada en el Diario Oficial No. 51.418 de 26 de agosto de 2020.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
<i>Evaluar y conceptuar sobre la gestión de las autoridades ambientales (MADS, ANLA, CAM) en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos ambientales del PHEQ.</i>

Hallazgo 1. [D1] Seguimiento y control sustracciones forestales (MADS)

Resumen:

Falta de seguimiento y control oportuno a los permisos otorgados y de las obligaciones establecidas en los mismos. Los conceptos técnicos no son acogidos por acto administrativo oportunamente, impidiendo que los requerimientos sugeridos, no tengan soporte legal ni carácter vinculante al titular del permiso.

Criterios

- Ley 2 de 1959³²

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

Artículo 2°. Se declaran zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40 %, a menos que en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministro de Agricultura las sustraiga de las reservas

- Ley 99 de 1993

*ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:
18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento;*

- Decreto 3570 de 2011³³

³² Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

³³ 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.

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.

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:

Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos:

3. Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacional y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

- Procedimiento Sustracción áreas de reserva forestal P-M-INA-10

Dar respuesta oportuna a las solicitudes de sustracción de áreas en reservas forestales nacionales constituidas por las reservas forestales establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 de 1959 las áreas de reservas forestales protectoras nacionales y las reservas forestales protectoras - productoras, al usuario que solicite dicho trámite en el marco de la normativa vigente.

- Procedimiento sustracciones P-M-INA-10 Versión 4.

10. Elaborar Auto de Seguimiento, Una vez elaborado el concepto técnico de seguimiento, el Profesional Jurídico adelantará la proyección del acto administrativo de seguimiento a las obligaciones derivadas de la Resolución de sustracción. En caso que se establezcan incumplimientos de las obligaciones se deberá informar y enviar soportes al equipo de sancionatorios del Grupo del Despacho de la DBBSE siguiendo el P-M-INA-17Procedimiento Sancionatorio Ambiental.

- Sentencia Expediente 25000-2341-000-2017-01391-0³⁴

- Ley 1952 de 2019³⁵

Artículo 27: ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 11 de abril de 2019.

³⁵ Deroga la Ley 734/2002. Art 27 y 34, a partir del 29 de marzo de 2022

Artículo 38. DEBERES. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

Hechos/Condición

El MADS, a través de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE), otorgó los permisos de sustracción SRF 166, SRF 218, SRF 232, SRF 286, SRF 288, SRF 459 y SRF LAM 4090, en el marco del PHEQ, con el fin de dar cumplimiento del numeral 3.2.3 del artículo décimo de la Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009.

En consecuencia, de los permisos de sustracción otorgados, se estableció:

- Expediente SRF166:

Otorgado mediante Resolución 0423 del 07 de mayo de 2013, por la cual se sustrae definitivamente un área de 140,8 hectáreas de la Reserva Forestal de la Amazonía, para los Distritos de Riego y Reasentamiento de Población Sector Santiago y Palacio; el área a sustraer corresponde a la bocatoma, canal de conducción, red de distribución y área de reasentamiento. Para la compensación, se acepta el área propuesta, para el cual se debe establecer un plan de restauración ecológica de bosque seco tropical en un área de 140,8 hectáreas.

- Expediente SRF218:

Otorgado mediante Resolución 1400 del 17 de octubre de 2013, en el cual se sustrae definitivamente un área de 19,3 hectáreas de la Reserva Forestal de la Amazonía, para el Reasentamiento denominado Llanos de la Virgen, por medio del cual el área a sustraer corresponde a la construcción viviendas y equipamientos, sistemas de conducción y tratamiento de agua potable y residual y obras anexas; quedando establecido que, el programa de restauración tendrá la misma duración que la establecida para la compensación por sustracción del PHEQ.

- Expediente SRF232:

Otorgado mediante Resolución 0264 del 19 de febrero de 2014, por la cual se sustrae definitivamente un área de 11,65 hectáreas de la Reserva Forestal de la Amazonía, para el Reasentamiento de la población de la vereda Veracruz, el cual corresponde a la construcción viviendas y equipamientos, sistemas de conducción y tratamiento de agua potable y residual y obras anexas; en el cual se considera, que para el área sustraída se debe adquirir un área equivalente a la misma, en la que debe implementar un plan de restauración.

- Expediente SRF286:

Otorgado mediante Resolución 1569 del 22 de septiembre de 2014, por medio de la cual se efectúa una sustracción definitiva de un área 699,7 hectáreas y sustracción temporal de un área de 3,4 hectáreas para un total de 703,1 hectáreas, el cual fue modificada mediante Resolución 1391 del 11 de junio de 2015 ajustando el área de sustracción definitiva incrementándola a 783,584 hectáreas para la Construcción de un Distrito de riego y Parcelación productiva para el Reasentamiento de la Población de la vereda La Escalereta, el cual corresponde a la Bocatoma, red de distribución y área de reasentamiento, quedando establecido qué, deberá adquirir un área igual a la sustraída.

- Expediente SRF288:

Otorgado mediante Resolución 1730 del 27 de octubre de 2014, por medio de la cual se realiza un sustracción temporal de un área de 1,25 hectáreas y sustracción definitiva de un área de 141,29 hectáreas, correspondiente a la parcelación productiva para el Reasentamiento de la población de la vereda Veracruz y la construcción y adecuación de las obras de captación y conducción de agua del distrito de riego de La Montea, quedando establecido qué, deberá adquirir un área equivalente en extensión a la sustraída definitivamente.

- Expediente SRF459:

Otorgado mediante Resolución 0537 del 26 de abril de 2019, por medio de la cual se efectúa una sustracción definitiva de un área de 12,79 hectáreas correspondientes a la construcción de los cinco puertos de la Central Hidroeléctrica el Quimbo y un sendero peatonal, quedando establecido qué, deberá adquirir un área equivalente en extensión a la sustraída definitivamente.

- Expediente SRF-LAM4090:

Otorgado mediante Resolución 1526 del 23 de junio de 2015, por medio de la cual se efectúa un levantamiento Parcial de Veda en el área del vaso del embalse, para una extensión aproximada del 0,06% del área de intervención directa del proyecto donde no se ha realizado aprovechamiento forestal.

En consecuencia, se relacionan los expedientes con los seguimientos realizados por la DBBSE del MADS, así:

Tabla 1. Análisis de los seguimientos realizados por el MADS.

Seguimiento y Control			
Expediente	Concepto Técnico	Auto y/o Resolución	días de trámite
SRF166	N°129 23/12/2020	No se ha expedido auto	
	N°076 25/10/2021	Auto N°182 16/06/2022	234

	N°68 05/09/2023	No se ha expedido auto	
SRF232	N°057 21/09/2021	Auto N°238 14/07/2022	296
SRF218	N°70 19/08/2022	No se ha expedido auto	
SRF286	N°66 11/10/2021	Auto N°260 29/07/2022	291
SRF459	N°149 31/12/2020	Auto N°101 21/04/2022	476
SRF288	N°153 31/12/2020	No se ha expedido auto	
SRF –LAM4090	N° 63 24/08/2023	No se ha expedido auto	

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

Los conceptos técnicos que se preparan en ocasión a las visitas y a los seguimientos documentales realizados a los proyectos carecen de efectos jurídicos mientras no sean acogidos mediante el acto administrativo correspondiente.

Al respecto de los conceptos o informes técnicos, y su acogimiento mediante un acto administrativo, el Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado:

“La norma hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo”.

“Teniendo en cuenta que los informes técnicos son el resultado de estudios que son necesarios para la formación del acto definitivo y que surgen dentro del proceso administrativo, de ninguna manera puede entenderse que concluyen la actuación, pues con ellos no se decide de fondo el proceso ni tampoco se adoptan decisiones que hagan imposible continuar con aquél, dando como resultado una naturaleza de acto administrativo de trámite.”³⁶

Teniendo en cuenta esto, legalmente no se ha hecho un seguimiento formal mientras no sea acogido mediante acto administrativo.

Asimismo, de los siguientes expedientes se relaciona el período de seguimiento realizado entre cada concepto técnico así:

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Providencia del 11 de abril de 2019, expediente 25000 2341 000 2017 01391 01

- Expediente SRF166: Entre el Concepto técnico No. 035 del 04/05/2015 al Concepto técnico No. 129 del 23/12/2020 pasaron 2060 días y entre el Concepto técnico No. 076 del 25/10/2021 al Concepto técnico No. 68 del 05/09/2023 pasaron 680 días.
- Expediente SRF232: Entre el Concepto técnico No. 130 del 21/11/2016 al Concepto técnico No. 057 del 21/09/2021 pasaron 1765 días.
- Expediente SRF286: Entre el Concepto técnico No. 009 del 28/03/2016 al Concepto técnico No. 20 del 03/05/2017 pasaron 401 días y entre el Concepto técnico No. 42 del 04/08/2017 al Concepto técnico No. 66 del 11/10/2021 pasaron 1529 días.
- Expediente SRF459: Entre el Concepto técnico No. 50 del 26/07/2019 al Concepto técnico No. 149 del 31/12/2020 pasaron 524 días.
- Expediente SRF288: Entre el Concepto técnico No. 6 del 07/04/2017 al Concepto técnico No. 153 del 31/12/2020 pasaron 1364 días.

Por lo anterior, se evidencia que los seguimientos realizados no son periódicos, lo cual ocasiona demora en cada seguimiento realizado por la entidad.

En virtud de lo anterior, se solicitó mediante radicado 2023EE0160854 de fecha 20 de septiembre de 2023, la matriz de priorización de seguimiento y control para los expedientes de sustracción y procesos sancionatorios, por la cual, se destaca:

“Se cuenta con una matriz de los expedientes de sustracción que está siendo actualizada y con una matriz de asignación a los técnicos para la elaboración de conceptos técnicos tanto de evaluaciones de solicitudes de sustracción, como de seguimiento a las compensaciones, esta matriz alimenta la tabla que contiene la numeración de los conceptos técnicos, aspecto que se realiza una vez el concepto surte el proceso de elaboración y ajustes con base en las revisiones subsecuentes que sean requeridas [...]” (Sic).

Asimismo, la periodicidad establecida por la cual la entidad realiza los seguimientos a los expedientes mencionados, así:

“Si bien la matriz de expedientes SRF se encuentra en proceso de actualización y depuración, al mes de septiembre de 2023 se tienen alrededor de 600 expedientes de sustracción activos (es decir que se encuentran en seguimiento de la compensación o en evaluación de solicitud de sustracción, información adicional, recursos de reposición, desistimientos o reintegros de área).

Cada técnico elabora 3 conceptos al mes, los cuales pueden ser de seguimiento, evaluación, recursos de reposición, reintegros, modificaciones) si se les contratara por 10 meses en un año, se estima grosso modo que se necesitaría como mínimo 20 técnicos para elaborar un concepto técnico por expediente, si a todos los 600 expedientes se les hiciera un seguimiento al año.

No obstante, esta cifra es muy aproximada y tiende a aumentar, dado que la recepción de solicitudes de sustracción que deberán ser evaluadas es variable y debe tenerse en cuenta que muchas de estas solicitudes deben presentar información adicional que también debe ser evaluada mediante concepto técnico. Adicionalmente, algunos usuarios presentan información en cumplimiento de la compensación varias veces en el año, cuya evaluación requerirá probablemente más de un concepto técnico.

Actualmente se cuenta con 5 técnicos que realizan 3 conceptos mensuales y 2 técnicos que realizan 1 concepto mensual (recursos Minambiente hasta diciembre de 2023) y se está en proceso de contratación para la vinculación de otros 6 técnicos, de los cuales 3 ejercerán principalmente como revisores (por 7 meses a través del fondo Colombia en Paz).

En razón al volumen de expedientes de sustracción para hacerles seguimiento, sumado al volumen de solicitudes de sustracción que también deben ser evaluadas y la cantidad de profesionales técnicos con que se cuenta para ello, no es posible establecer una periodicidad para el seguimiento de todos los expedientes SRF [...]” (Sic).

De lo anterior se evidencia que no existe una priorización de los proyectos a cargo del MADS sino una asignación al personal adscrito a la entidad, sin unos tiempos claros para realizar el seguimiento oportuno de los mismos.

Causa

Lo expuesto anteriormente obedece a deficiencias en la gestión del Ministerio en la priorización de proyectos de gran impacto como es el caso que ocupa; asimismo, falta de seguimiento y control oportuno en relación con los permisos otorgados y de las obligaciones establecidas en los mismos.

Efecto

La situación manifestada, impide que se verifique con efectividad las acciones realizadas por la Empresa en el cumplimiento a las obligaciones establecidas en los permisos de sustracción, durante el seguimiento realizado por el Ministerio, el cual, no podría establecer los posibles incumplimientos, repercutiendo negativamente en los recursos naturales aprovechados y que a la fecha no se ha compensado.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

El MADS dio respuesta a la observación mediante oficio con radicado 21002023E2040191 de 20 de noviembre de 2023, remitida mediante correo electrónico. En relación con el seguimiento a los expedientes de sustracciones, indicó:

“(…)

Finalizando el año 2020, en general se tenían 558 expedientes de sustracción, actualmente se tienen 677 expedientes al 17 de noviembre de 2023 (sin discriminar aquellos que requieren seguimientos u otras actuaciones para declarar el desistimiento o para ser archivados).

*En la **Tabla 1** se muestra el número de profesionales técnicos vinculado cada año desde 2020 y el número de conceptos técnicos elaborado, tanto en evaluaciones de solicitudes de sustracción y relacionados, como de seguimiento a la compensación. Si bien no se incluyó el número de abogados vinculados al trámite, este oscila entre 3 y 6 por año. Estos números son aproximados dado el movimiento del personal contratado que se presenta.*

Tabla 1. Personal técnico y número de conceptos técnicos elaborados

AÑO	REVISORES	TÉCNICOS	No. CONCEPTOS TÉCNICOS		
			EVALUACIÓN	SEGUIMIENTO	TOTAL
2020	1	6	84	74	158
2021	3	9	92	61	153
2022*	4	9	61	57	118
2023**	3	7	65	44	109

*Del 2022 quedó un remanente de 42 conceptos técnicos sin elaborar que debieron asumirse

** 2023. Datos al 26/10/2023. Se inició el año con 5 técnicos y 2 de apoyo parcial vinculados en marzo. En octubre se vincularon 8 técnicos adicionales para hacer seguimiento con recursos del Fondo Colombia en Paz.

A partir de la Tabla 1 pueden analizarse varias situaciones:

- Los profesionales técnicos han venido realizando tanto evaluaciones de solicitudes de sustracción como seguimientos a la compensación de manera simultánea.
- El personal ha sido insuficiente para cubrir las necesidades del trámite y esto abarca todas sus etapas tanto técnicas como jurídicas.
- Debido a la insuficiencia de personal se ha dado prioridad a las evaluaciones de solicitudes de sustracción sobre el seguimiento a las compensaciones, dada la preponderancia para el país de los proyectos de utilidad pública, restitución o titulación de tierras, principalmente. Esta prioridad de la evaluación sobre el seguimiento se evidencia en que el número de conceptos del primer tipo es notablemente superior. Adicionalmente, se ha dado prioridad en el seguimiento a los expedientes que radicaron informes de cumplimiento, sobre aquellos sin información.

Teniendo en cuenta todas las situaciones referidas, que repercuten en la baja efectividad del trámite en general, y en el caso que nos ocupa que es el seguimiento a la compensación por sustracción, así como en lograr una priorización, periodicidad y agilidad en los pronunciamientos oficiales mediante acto administrativo, la presente administración se encuentra concretando modificaciones dirigidas al fortalecimiento y eficiencia de las acciones de seguimiento a la compensación por sustracción de áreas de las reservas forestales nacionales [...]" (Sic) [Subrayado fuera de texto]

Análisis CGR

Si bien la Cartera Ministerial expresa un aumento de personal que ha fortalecido el seguimiento a los expedientes, a las solicitudes de Levantamiento de Veda y demás funciones de la DBBSE, no solventa el que la fecha, los conceptos técnicos de evaluación y seguimiento, no tengan validez jurídica, toda vez que no ha sido emitido el acto administrativo de acogimiento o como en otros casos se emita dicho acto, pero con diferencias que superan un año, afectando el seguimiento de los expedientes, y los requerimientos que de estos se genera, los cuales en algunos casos llegan a tener tiempos específicos para su cumplimiento.

Por lo anteriormente expuesto, la CGR considera que la respuesta dada por la entidad no desvirtúa lo manifestado. De manera que se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 2. Plan de inversión 1% ENEL – Distrito de riego (CAM)

Resumen:

Falta de oportunidad en la solicitud y reiteración de presentación de información que debe remitir la empresa titular del proyecto, específicamente sobre la tasación y plan de inversión de 1%.

Criterios

- Decreto 1076 de 2015

ARTÍCULO 2.2.9.3.1.6. LIQUIDACIÓN DE LA INVERSIÓN FORZOSA DE NO MENOS DEL 1%. La liquidación de la inversión de que trata el presente capítulo, se realizará de conformidad con la inversión total del proyecto objeto de licencia ambiental.

ARTÍCULO 2.2.9.3.1.7. PRESENTACIÓN DE LA LIQUIDACIÓN DE LA INVERSIÓN FORZOSA DE NO MENOS DEL 1%. La liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1% será presentada en pesos colombianos y deberá estar debidamente discriminada en términos contables, certificada por contador o revisor fiscal, según sea el caso.

- Ley 99 de 1993

Artículo 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.

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...]

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

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;

13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;

Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas. La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.

Parágrafo. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.

- Ley 1450 de 2011³⁷

Artículo 210. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

"Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

Parágrafo 1. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieran licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 2. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento".

³⁷ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Hechos/Condición

El 8 de mayo de 2015, la empresa EMGESA solicitó el permiso de Concesión de Aguas del Distrito de Riego la Galda³⁸, ubicado en la vereda La Galda (municipio de El Agrado), correspondiente a la captación del recurso hídrico de la Quebrada la Yaguilga e irrigación de las parcelas del reasentamiento para la comunidad de la vereda San José de Belén del mismo municipio.

Por medio del Auto de inicio 060 de 2015, la Corporación dio inicio a la solicitud de permiso de concesión de aguas superficiales y fija un valor a pagar por parte de EMGESA de \$619.814 pesos, correspondientes al trámite de esta solicitud³⁹.

Posteriormente, el 14 de julio de 2015 la CAM realiza visita de seguimiento No. 356 en la cual, teniendo en cuenta los aspectos técnicos evaluados, se considera viable otorgar la concesión de aguas superficiales de la fuente para irrigar aproximadamente 85 hectáreas con un caudal de 60,18 litros/segundo. Consecuentemente, la CAM emite algunas recomendaciones y requerimientos producto de esta visita, donde se enfatiza en los siguientes ítems:

Tabla 2. Análisis de vigencia y plan de inversión 1%

Ítem	Requerimiento
Vigencia permiso de Concesión de Aguas	“El periodo de vigencia de la concesión se otorgará por diez (10) años. ” (Sic)
Plan de inversión del 1%	“La empresa EGESA SA ESP, en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo del artículo 111 de la ley 99/93 modificada por el artículo 210 de la ley 1450/11, que dice “ Parágrafo 1°. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993”. Deberá en el término de un mes , presentar una propuesta técnica y económica antes esta Dirección Territorial centro, con sede Garzón para la concertación y aprobación de esta inversión”. (Sic)

Elaboró. Equipo auditor. Fuente: Acta visita de seguimiento No. 356 (CAM).

Aunque en la Resolución 1935 del 21 de agosto de 2015, con la que se otorgó la concesión⁴⁰, la CAM, en el artículo séptimo (“*Obligaciones que se imponen al beneficiario del permiso*”), acepta como base el Plan de inversión del 1% por los proyectos de construcción y operación de los distritos de riego, la empresa EMGESA–ENEL, el día 15 de septiembre de 2015, mediante oficio recibido CAM N°1862, presenta un recurso de reposición parcial contra el artículo séptimo inciso primero de la resolución, solicitando a la CAM revocar el inciso, ya que:

³⁸ Mediante radicado 00110659 del 8 de mayo de 2015

³⁹ Este valor fue consignado en cuenta bancaria Davivienda, soportado mediante comunicado PQ-UGS-AMB-1529-15 por parte de EMGESA.

⁴⁰ “Por la cual se otorga concesión de Aguas Superficiales”.

“[...] que esta obligación está contenida dentro de la Licencia Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo-PHEQ por cuánto estos distritos de riego ya están incluidos en la inversión total del 1% del proyecto, ya que se trata de una actividad contemplada en el programa de reasentamiento de población del plan de manejo ambiental generado por el proyecto a la población asentada en el vaso del embalse.

Teniendo en cuenta todo lo anterior la inversión del 1% se realiza solo por una vez como lo establece la normatividad existente [...]” (Sic)

Sin embargo, mediante la Resolución 2627 del 04 de noviembre de 2015, la CAM, en el artículo primero, acoge el concepto de *“Confirmar en todas sus partes la Resolución 1935 del 21 de agosto de 2015, por la cual se otorga concesión de aguas superficiales”*. En consecuencia, EMGESA–ENEL impone una demanda contra la Corporación, obteniendo como resultado el Fallo Judicial radicado 410012333000–2016–00251–00 del 12 de julio de 2022, que indica:

Tabla 3. Fallo Judicial.

Posición de la parte actora (EMGESA-ENEL)	Posición de la parte demandada (CAM)
<i>“Solicitó la nulidad de las Resoluciones No. 1935 del 21 de agosto y 2627 del 4 de noviembre, ambas de 2015, mediante las cuales se le otorgó una concesión de aguas superficiales y le impuso una contribución adicional con ocasión de las obras del proyecto hidroeléctrico El Quimbo (PHEQ en adelante), a fin de que se restablezca su derecho declarando que no está obligada sufragar dicha contribución, la cual consiste en dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra (distrito de riego de La Galda) a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua y se declare que no son de su cargo las costas en que incurrió la demandada en sede administrativa ni en sede judicial”. (Sic)</i>	<i>“Se opuso a las pretensiones porque carecen de fundamento fáctico, jurídico y probatorio y solicitó que se nieguen, toda vez que, en concreto, su actuación se ajustó a la ley en la medida en que sus actos guardan coherencia con el parágrafo del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, para cuya interpretación no se debe acudir a ninguna teoría hermenéutica, ya que contrario a lo planteado por la parte actora, no puede pensarse que el distrito de riego de La Galda, donde se utiliza la quebrada La Yaguilga, hace parte del PHEQ, pues es claro que este último utiliza específicamente el recurso hídrico superficial de la fuente río Magdalena. Además, los actos atacados fueron proferidos con las formalidades de ley, respetando las garantías procesales y con la debida motivación, protegiendo el goce de un ambiente sano como interés común”. (Sic)</i>

Elaboró: equipo auditor. Fuente: fallo judicial.

En ese sentido, el Tribunal Administrativo del Huila y por autoridad de la Ley, decide los numerales mencionados a continuación:

- Primero: NEGAR las pretensiones de la demanda.
- Segundo: NO CONDENAR en costas.
- Tercero: que en firme la presente decisión, se archive el expediente una vez efectuadas las anotaciones de rigor.

Finalmente, la CAM emite a la empresa EMGESA – ENEL un requerimiento⁴¹, el cual tiene como asunto el cumplimiento a la obligación impuesta en la Resolución 1935 del 21 de agosto de 2015. Cabe resaltar que la referida propuesta técnica y económica debería presentarse ante la CAM en un término de un (1) mes.

⁴¹ Mediante oficio radicado 2023-S 9749 del 17 de agosto de 2023.

Por lo anterior, la CGR solicitó a la Corporación el estado actual de la liquidación de la Inversión forzosa de no menos del 1%, obteniendo como respuesta por parte de la CAM⁴²:

“(…) Finalmente, le informó que a la fecha esta Dirección Territorial no ha recibido respuesta por parte de la empresa ENEL COLOMBIA S.A E.S.P. (Antes EMGESA S.A E.S.P.), al requerimiento realizado a través del radicado CAM No. 2023-S 9749 de fecha 17 de agosto de 2023, es decir, la referida empresa no ha presentado la liquidación de inversión forzosa de no menos del 1%. (...)” (Sic)

En consecuencia, a la fecha, la Corporación Autónoma no tiene un pronunciamiento de EMGESA-ENEL sobre la propuesta del Plan de inversión forzosa de no menos del 1%, ni ha reiterado el cumplimiento de dicha obligación.

Causa

La situación manifestada obedece a la falta de gestión oportuna en el seguimiento por parte de la Corporación a la obligación establecida mediante oficio radicado 2023-S del 17 de agosto de 2023, referente al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, relacionada con el término de un mes para la presentación de la propuesta técnica y económica por parte de la empresa EMGESA-ENEL.

Efecto

Debido a la falta de gestión por parte de la Corporación en la exigencia de la presentación de la propuesta técnica y económica relacionada con la inversión forzosa de no menos del 1% por parte de ENEL, se genera un riesgo de no inversión oportuna en el recurso natural del cual se realizó el aprovechamiento y se debe realizar la compensación a través de los planes/programas establecidos en el plan de inversión.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

La Corporación respondió mediante radicado CGR 2023ER0223518 del 22 de noviembre de 2023, en la cual la corporación manifiesta:

“[---] En lo que respecta a la obligación impuesta en el artículo séptimo de la Resolución No. 1935 de fecha 21 de agosto de 2015, por la cual se otorgó un permiso de concesión de aguas a la empresa EMGESA S.A. E.S.P. (Hoy ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P.); precisa esta Corporación que tal como se indicó en el informe de la Contraloría General, con posterioridad al conocimiento por parte de esta Corporación de la decisión emitida por el Tribunal Administrativo del Huila, se le requirió a la empresa ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P., el cumplimiento de lo establecido en el referido artículo, aclarándoles que previamente y en un término exacto de un mes debían allegar una propuesta técnica y económica, en la cual debían tener en cuenta lo dispuesto en los Artículos 2.2.9.3.1.6 (Liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%), 2.2.9.3.1.7 (Presentación de la liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%) y demás disposiciones del Decreto 2099 del 22 de diciembre de 2016.

⁴² Mediante radicado 15404 2023-S del 17 de octubre de 2023.

Que el referido requerimiento fue enviado mediante radicado CAM No. 2023-S 9749 de fecha 17 de agosto de 2023, siendo objeto de entrega por parte de la empresa de correos certificados 472, el día 25 de septiembre de 2023, venciendo el término para la presentación de lo solicitado, el día 25 de octubre de 2023.

Por tanto, al vencimiento de dicho término, sin evidenciar respuesta alguna por parte de ENEL COLOMBIA a lo requerido; procedió el Despacho a radicar de oficio la respectiva denuncia por incumplimiento a lo establecido en una de las obligaciones impuestas en un acto administrativo emanado de esta Dirección Territorial, la cual se identifica con el No. Denuncia-03164-20, de la que se derivó el Concepto Técnico No. 531 de fecha 15 de noviembre de 2023 y, posteriormente mediante auto No. 103 de fecha 16 de noviembre de 2023, se dio apertura al respectivo proceso sancionatorio en contra de la empresa ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P., por la presunta infracción consistente en el incumplimiento de obligación impuesta en el artículo séptimo de la Resolución No. 1935 de fecha 21 de agosto de 2015, por la cual se otorgó un permiso de concesión de aguas.

Así las cosas, es pertinente precisar que, la Corporación ha sido oportuna en las acciones a realizar para exigir el cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo séptimo de la Resolución No. 1935 de fecha 21 de agosto de 2015, pues tal como se constata en el informe de la Contraloría, se realizó la acción de requerir el cumplimiento de dicha obligación y lo que debía presentar previo a la ejecución de la misma; requerimiento que fue enviado y recibido por la empresa ENEL COLOMBIA, en el presente año; misma vigencia en la que se apertura proceso sancionatorio por el no acatamiento en término de lo solicitado por este Despacho; pues el término de un mes venció a finales de octubre del presente año y a la fecha, encontrándonos dentro del mes de noviembre, ya existe proceso sancionatorio por dicho hechos generadores de infracción ambiental.

Así las cosas, no podemos considerar como inoportunas las acciones realizadas por esta Corporación, pues no solo se requirió el cumplimiento de dicha obligación al titular del permiso, sino que también, al no acatamiento en término de lo solicitado, se abrió el respectivo proceso sancionatorio, a la luz de lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

Anexo auto de inicio de proceso sancionatorio No. 103 de fecha 16 de noviembre de 2023 [...]” (sic).

Análisis CGR

Se evidencia por parte de la CAM trazabilidad y seguimiento oportuno con relación al expediente DTC-3-056-2015, el cual tiene como objeto otorgar un permiso de aguas superficiales para la construcción del distrito de riego de la vereda La Galda. De igual forma se observan los oficios, visitas y actos administrativos emitidos por la CAM durante la etapa de ejecución y construcción de dicho distrito. Sin embargo, la observación presentada por la CGR hace referencia específicamente a la no reiteración o exigencia oportuna a la empresa ENEL por el incumplimiento del término para la presentación de la liquidación y plan de inversión del 1%, requerimiento realizado mediante oficio N°2023-S 9749 del 17 de agosto de 2023, en el cual la Corporación otorga un término no mayor de un (1) mes.

Aunque se inicia por parte de la CAM un proceso sancionatorio por el requerimiento incumplido, este proceso cuenta con fecha de inicio del 16 de noviembre de 2023, posterior a la comunicación de las observaciones por parte de la CGR y dos (2) meses posteriores al vencimiento de los términos otorgados a ENEL COLOMBIA S.A E.S.P para darle cumplimiento a los Artículos 2.2.9.3.1.6 (Liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%), 2.2.9.3.1.7 (Presentación de la liquidación de la inversión forzosa de no menos el

1%) y demás disposiciones del Decreto 2099 del 22 de diciembre de 2016, tal como señala CAM en su respuesta.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría administrativo y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe, de acuerdo con el análisis realizado.

Hallazgo 3. [D2] Permiso de vertimiento PTAR La Jagua (CAM)

Resumen:

Falta de oportunidad en el seguimiento al permiso de vertimiento otorgado para el funcionamiento de la PTAR La Jagua, así como falta de consideraciones específicas del cuerpo receptor y su carácter intermitente.

Criterios

- Decreto 1076 de 2015⁴³

Artículo 1.2.5.1 Corporaciones Autónomas Regionales Desarrollo Sostenible.

Artículo 1.2.5.1.1 Naturaleza jurídica. Las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. Las corporaciones autónomas regionales y a las de desarrollo sostenible, se denominarán corporaciones.

- Ley 99 de 1993

Artículo 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.

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

⁴³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

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.

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

- Ley 1952 de 2019⁴⁴

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

⁴⁴ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Hechos/Condición

- Expediente DTC-3-0174-2017

Mediante Resolución 0767 del 5 de marzo de 2018, la CAM otorgó a la empresa EMGESA permiso de vertimiento de aguas residuales domésticas en el predio Lagunas de la Jagua, para la operación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, mediante lagunas de oxidación del centro poblado La Jagua, permiso que en marco del PHEQ fue traspasado a la Junta Administradora del Acueducto y Alcantarillado de La Jagua, mediante Resolución 1472 del 29 de junio de 2021, cuya descarga se realiza sobre la margen derecha de la quebrada las cuchas afluente del Río Magdalena, con una vigencia de 10 años a partir de su ejecutoria.

El día 1 de noviembre de 2023 el equipo auditor realizó visita de auditoría⁴⁵ al predio de ubicación de esta planta, de la cual quedó el siguiente registro fotográfico:



⁴⁵ La visita de auditoría estuvo acompañada por funcionarios de MADS, ANLA y CAM.



Recorrido por el cauce de la quebrada



Punto de descarga al Río Magdalena

De acuerdo con lo anterior, quedó evidenciado que:

- El sistema de tratamiento de aguas residuales no está cumpliendo su propósito.
- El caudal de las aguas residuales de la PTAR es el mismo caudal de la quebrada, el cual está llegando como vertimiento al río Magdalena, evento que no fue considerado.
- A la fecha no se tiene una caracterización de los vertimientos tratados generados a la salida del sistema de tratamiento, evidenciando en la visita al punto de vertimiento autorizado y por lo manifestado por los funcionarios de la CAM.

Adicionalmente, como quedó estipulado en el *Acta 800 DEPENDENCIA: DIRECCIÓN TERRITORIAL CENTRO “Seguimiento a Permiso de Vertimientos de aguas residuales, otorgado mediante Resolución 0767 del 05 de marzo de 2018”* del 15 de diciembre de 2022:

“[...] A la fecha no se ha realizado la caracterización anual del vertimiento, así como tampoco reposa en la corporación alguna solicitud por parte del beneficiario del permiso de vertimiento, para el debido acompañamiento [...]” (Sic)

En ese contexto, no se podría considerar el riesgo y la afectación ambiental que está causando este vertimiento directo al río y los ecosistemas del cauce de la quebrada, toda vez que no se consideró un caudal mínimo del recurso hídrico en el análisis de riesgos sobre el medio ambiente por parte de la Corporación al momento de otorgar el permiso de vertimiento, es decir un caudal ecológico de la fuente para conservar el funcionamiento ecológico del recurso.

Causa

Lo anteriormente expuesto obedece a deficiencias en el cumplimiento de la función de seguimiento ambiental, por parte de la CAM como principal Autoridad Ambiental, al permiso de vertimiento otorgado para la operación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales de la PTAR mediante lagunas de oxidación del Centro Poblado La Jagua.

Efecto

Afectación ambiental a los ecosistemas del cauce de la quebrada “La Cucha” para la cual se otorgó el permiso de vertimiento, considerando que, no se tiene seguimiento adecuado y la caracterización actual de las aguas residuales, que se pueden estar vertiendo fuera de parámetros.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

La Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM mediante radicado CGR 2023ER0223518 del 22 de noviembre de 2023 allega respuesta a las observaciones remitidas por la CGR, dentro del oficio se resalta:

(...)

Respecto del primer punto, se precisa que la responsabilidad de realizar la caracterización de las aguas residuales es directamente del usuario.

De acuerdo al último monitoreo realizado por Emgesa S.A.S E.S.P (Hoy en ENEL Colombia S.A.S E.S.P), quien era responsable de la operación del sistema de tratamiento para el año 2020, mediante radicado No. 20203300180892 de fecha 03 de noviembre de 2020 hace entrega de esta caracterización de aguas residuales en la cual se evidencia el cumplimiento a los parámetros definidos en la Resolución N° 631 del 2015 para aguas residuales domesticas (artículo N°8) ver anexo 5 informe caracterización del 2020.

La corporación realiza seguimiento al permiso de vertimiento DTC-3-174-2017 otorgado al sistema de tratamiento de las aguas residuales domesticas del centro poblado la Jagua mediante visitas de inspección a la infraestructura y operación del sistema de tratamiento. De conformidad con los dos últimos seguimientos realizados se tiene lo siguiente:

- Acta de seguimiento N° 800 del 15 de diciembre de 2022: se conceptúa “Se observa que en el punto de ingreso se encuentra estructura de retención de material grueso y fino estas se encuentran en buen estado y funcionando, con regleta para el respectivo aforo de caudal de los vertimientos que ingresan a la planta de tratamiento. Se evidenciaron tres lagunas; una laguna anaeróbica, una laguna Facultativa, una laguna de maduración”.*
- 4.REQUERIMIENTOS
(...) “Realizar la caracterización de los vertimientos tratados, generados a la salida del sistema de tratamiento en el punto autorizado, antes de ser vertidos sobre la margen derecha de la quebrada las cuchas, afluente del Río Magdalena”.*
- Acta de seguimiento N° 1089 del 14 de septiembre de 2023 se conceptúa “Se visualizó que el pinto (sic) de ingreso se encuentra una estructura de retención de material grueso y fino, se encuentra en buen estado se observó una canaleta parshall con regleta para el aforo del caudal de los vertimiento que ingresan a la planta de tratamiento. De igual manera se observaron tres lagunas Laguna Anaerobia y de sedimentación, Laguna Facultativa y laguna de Maduración”.*
- 4.REQUERIMIENTOS
(...) “Realizar mantenimiento a cada una de las lagunas, retirando las natas existentes, para mejorar su funcionamiento.*

Realizar la caracterización anual de los vertimientos tratados generados a la salida del sistema de tratamiento antes de ser vertidos a la fuente hídrica, monitoreando los parámetros establecidos en el Artículo 15 de la Resolución 0631 de 2015 aplicable a actividades industriales, comerciales o de servicios diferentes a la contempladas en los capítulos V y VI con vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales, además de caudal en el punto de vertimiento. El monitoreo deberá realizarse con la supervisión por parte de la CAM; para este fin se debe avisar con ocho (8) días de anticipación a la fecha de muestreo y allegar a la Dirección Territorial Centro de la CAM los resultados de los análisis de la caracterización y del cumplimiento de la norma de vertimientos”.

Mediante radicados CAM N° 2023330015881 del 24 de enero del 2023 y CAM N° 2023- S 13494 del 27 de septiembre del 2023, se requirió a la junta administradora de la jagua la realización y la presentación de las caracterizaciones de aguas residuales.

Se indica además que, durante las visitas realizadas al permiso de vertimiento, tal cual se expone en las actas de visitas, no se han evidenciado aspectos que alerten un mal funcionamiento del sistema, tales como reboses, colmatación en las lagunas, color, olor u otras características indicativas de un deficiente tratamiento.

Es pertinente aclarar, que el caudal otorgado para el permiso de vertimiento es de 6,5 Lt/seg que corresponde a la proyección del caudal vertido para el periodo de vigencia de dicho permiso (10 años). El caudal promedio vertido de la planta de tratamiento es de 1 Lt/seg y las concentraciones de los parámetros demanda bioquímica de oxígeno -DBO5 y sólidos suspendidos totales -SST, se encuentran en los monitores del año 2019 y 2020 en valores muy inferiores a los límites máximos permisibles de la norma de vertimiento (90 mg/Lt-DBO5; 90 mg/Lt -SST);

Con relación al punto dos, es importante mencionar que esta entidad cuenta con el Programa Institucional Regional de Monitoreo de Cantidad y Calidad del Agua - PIRMA, que orienta e integra estrategias y acciones para mejorar la generación de información y conocimiento para la gestión integral del agua en la jurisdicción de la autoridad ambiental en concordancia con la Política Nacional y su Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico. Dentro de la implementación de este programa PIRMA, realiza el cálculo de la oferta superficial de las fuentes hídricas del departamento del Huila; como insumo para el otorgamiento de los permisos de aguas superficiales, vertimientos y otros permisos ambientales. Y para este caso de la quebrada las cuchas, la oferta hídrica superficial se presenta para año hidrológico Húmedo de 795,40 LPS, año medio de 293,61 LPS y año hidrológico seco de 83,32 LPS (ver tabla 1)

Dado el fuerte verano por causa del fenómeno del niño declarado por el IDEAM, en la quebrada las cuchas se evidencia fenómenos de intermitencia de caudales de la misma, quedando esta fuente intermitente, como un canal natural de conducción o transporte del vertimiento al río magdalena.

Respecto del tercer punto, cabe resaltar que al cumplirse las vigencias 2021 y 2022, en lo que respecta a la caracterización de dichas vigencias, éstas no fueron allegadas a la Corporación; a la fecha, el Despacho evidencia el incumplimiento de dicha obligación de caracterización generado por la empresa titular del permiso; por lo tanto, se procedió a la apertura del respectivo proceso sancionatorio contra la empresa ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P. y contra la JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LA JAGUA, por el incumplimiento a lo establecido en la Resolución que otorgó el permiso de vertimiento. Anexos:

- Acta de seguimiento N° 1089 del 14 de septiembre de 2023, donde se requiere el monitoreo para el año 2023 con radicado CAM N° 13494 del 27 de septiembre del 2023, este requerimiento se recibió de manera presencial el día 10 de septiembre del 2023 por la Norma Constanza Herrera-Administradora la junta administradora del acueducto y alcantarillado de la jagua del municipio de Garzón.
- Auto de inicio de proceso sancionatorio No. 009 de fecha 16 de noviembre de 2023.
- Auto de inicio de proceso sancionatorio No. 102 de fecha 16 de noviembre de 2023.

Análisis CGR

Respecto a los Autos de Inicio de procesos sancionatorios 009 del 16 de noviembre de 2023 y 102 del 16 de noviembre de 2023, estos se iniciaron con posterioridad a la comunicación de esta observación, es decir una vez la CGR puso en conocimiento ante la Corporación el incumplimiento de lo estipulado en el permiso por parte del usuario, esto en relación con la caracterización de las aguas residuales de la PTAR. Por otra parte, en lo que respecta al funcionamiento de la PTAR, si bien esta infraestructura se encuentra a cargo de la junta administradora del acueducto y alcantarillado de la Jagua, el mal funcionamiento de esta deriva en posibles afectaciones ambientales por el vertimiento de las aguas residuales de esta planta en la quebrada Las Quinchas, incumpliendo lo estipulado en el permiso de vertimiento otorgado para su funcionamiento al cual si es la corporación quien realiza los respectivo seguimientos, de los cuales la misma corporación manifestó el no cumplimiento de los monitoreos anuales de las aguas residuales, requerimientos que no fueron cumplidos por el usuario a la fecha desde el 2022, sin mayor actuar de la corporación.

Asimismo, la CGR, durante la visita y con registro fotográfico, se dejó evidencia del mal funcionamiento de la planta en la visita de campo y no como manifiesta la Corporación. Por último, es importante resaltar que como bien menciona la CAM, el cuerpo de agua en el cual se otorgó el permiso, presenta fenómenos de intermitencia de caudales, riesgo que como bien se mencionó por el equipo auditor, no fue considerando durante el estudio y el otorgamiento de dicho permiso de vertimiento.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con presunta incidencia disciplinaria y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

Hallazgo 4. Control de vertimientos Quebrada Garzón tributaria de la represa del Quimbo (CAM) [OI]

Resumen:

Falta de coordinación, integración y colaboración de la CAM y los municipios, para minimizar los impactos ambientales que se generan a la Quebrada Garzón por vertimientos y disposición de residuos sólidos los cuales afectan la calidad del agua del embalse.

Criterios

- Constitución Política

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. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

- Decreto 1076 de 2015⁴⁶

Artículo 1.2.5.1 Corporaciones Autónomas Regionales Desarrollo Sostenible.

Artículo 1.2.5.1.1 Naturaleza jurídica. Las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. Las corporaciones autónomas regionales y a las de desarrollo sostenible, se denominarán corporaciones.

Artículo 2.2.3.3.4.18. Responsabilidad del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado. El prestador del servicio de alcantarillado como usuario del recurso hídrico, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV reglamentado por la Resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Igualmente, el prestador será responsable de exigir respecto de los vertimientos que se hagan a la red de alcantarillado, el cumplimiento de la norma de vertimiento a alcantarillado público.

- Decreto 1768 de 1994⁴⁷

Artículo 2.- Normas aplicables. Las corporaciones se regirán por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, el presente decreto y las que las sustituyan o reglamenten. En lo que fuere compatible con tales disposiciones, por ser de creación legal se les aplicarán las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional.

⁴⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

⁴⁷ Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del Artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993.

- Ley 99 de 1993

Artículo 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.

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción; [...]

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; [...]

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

- Resolución 1433 del 2004 (MAVDT)

ARTÍCULO 4o. PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN. Las personas prestadoras del servicio público de alcantarillado y sus actividades complementarias que requieran el PSMV, presentarán ante la autoridad ambiental competente, en un plazo no mayor de doce (12) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente resolución.

ARTÍCULO 6o. SEGUIMIENTO Y CONTROL. El seguimiento y control a la ejecución del PSMV se realizará semestralmente por parte de la autoridad ambiental competente en cuanto al avance físico de las actividades e inversiones programadas, y anualmente con respecto a la meta individual de reducción de carga contaminante establecida, para lo cual la persona prestadora del servicio público de alcantarillado y de sus actividades complementarias, entregará los informes correspondientes.

Los programas de monitoreo de las corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores, con respecto a los cuales se haya establecido el PSMV, los realizará la autoridad ambiental competente, en función de los usos esperados, los objetivos y las metas de calidad del recurso, y de la meta de reducción individual establecida, con base en el comportamiento de al menos los siguientes parámetros: DBO5 DQO, SST, Coliformes Fecales, Oxígeno Disuelto, y pH.

- Resolución 2145 de 2005⁴⁸

Artículo 1°. La información de que trata el artículo 4° de la Resolución 1433 de 2004, deberá ser presentada ante la autoridad ambiental competente por las personas prestadoras del servicio público de alcantarillado y sus actividades complementarias, en un plazo no mayor de cuatro (4) meses contados a partir de la publicación del acto administrativo mediante el cual la autoridad ambiental competente defina el objetivo de calidad de la corriente, tramo o cuerpo de agua receptor.

- Ley 142 de 1994

El artículo 5o. sobre la competencia en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Dispone que los municipios en relación con los servicios públicos, ejercerán en los términos de la ley, y los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos.

Artículo 5. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: [...]

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

Hechos/Condición

En visita de auditoría realizada por la CGR el 31 de octubre de 2023⁴⁹, se observó que la Quebrada Garzón descarga en la represa del quimbo residuos sólidos y materia orgánica, sin ningún control y seguimiento por parte de la CAM, como se observa en el siguiente registro fotográfico:

⁴⁸ Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 1433 de 2004 sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV.

⁴⁹ La visita de auditoría estuvo acompañada por funcionarios de MADS, ANLA y CAM.



Fotografía: CGR 31 octubre 2023, Descarga de vertimientos provenientes de la Quebrada Garzón a la represa del Quimbo.



Fotografía: CGR 31 octubre 2023, Quebrada Garzón con residuos sólidos y demás contaminantes a la represa de El Quimbo.



Fotografía: CGR 31 octubre 2023, punto de contaminación por residuos sólidos y vertimientos a la represa del Quimbo.

Se evidencia por parte de este órgano de control, que:

- La CAM no ejerce las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental factores que generan deterioro a los cuerpos de agua de la represa del Quimbo y la Quebrada Garzón.
- La CAM a la fecha noviembre de 2023, no ha tomado las medidas pertinentes sancionatorias ni ejecutado la prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas, para la protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones vigentes, la reparación de los daños causados.
- A la fecha, la CAM desconoce de este vertimiento, su caracterización e incidencia en la Quebrada Garzón generados a la entrada de la represa; por lo que, para la CGR, se

considera un riesgo y posible afectación ambiental que está causando este vertimiento directo.

Causa

Incumplimiento de la función de seguimiento ambiental, por parte de la CAM, como máxima autoridad ambiental, en cuanto al seguimiento y control del vertimiento.

La CAM no cuenta con un seguimiento adecuado y caracterización de las aguas de la Quebrada Garzón.

Efecto

Afectación ambiental a la represa del Quimbo, por las descargas de aguas contaminadas de la Quebrada Garzón.

Alteración de los ecosistemas en la represa debido al incremento de materia orgánica y residuos sólidos.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se comunicará a otra instancia: Municipio de Garzón.

Respuesta de la entidad

La CAM respondió mediante oficio el radicado 2023ER0223518 del 22 de noviembre de 2023. En su respuesta manifiesta:

“En la Tabla 1 se presentan los resultados del Índice de Calidad de Agua para Corrientes Superficiales General – ICACOSUg, en los tres tramos se presenta un comportamiento general, en la categoría “Regular” en casi todos los puntos de muestreo en el periodo de lluvias (campaña 1), mientras que, en periodo de seco (Campaña 2) se presenta en la mayoría de los puntos de muestreo una “MALA” calidad, relacionado con el bajo caudal que limita la capacidad ambiental de la fuente hídrica para recibir cargas contaminantes.”

Tabla 1 Resultados de ICA en las dos campañas de monitoreo

TRAMO	PUNTOS DE MUESTREO	NOMBRE	COORDENADAS		ICACOSUG	
			LATITUD	LONGITUD	CAMPAÑA 1	CAMPAÑA 2
I	C01	Quebrada Garzón Antes de cualquier uso.	2° 8' 47,689" N	75° 31' 15,475" W	REGULAR	REGULAR
	C02	Quebrada Garzón Puente peatonal vereda la Cañada	2° 9' 3,472" N	75° 33' 3,741" W	REGULAR	MALA
II	A01	Quebrada Paramillo antes de desembocar a la Qda. Garzón	2° 9' 30,320" N	75° 35' 20,069" W	REGULAR	MALA
	C03	Quebrada Garzón antes de la bocatoma del Acueducto de Garzón.	2° 11' 4,788" N	75° 36' 12,393" W	REGULAR	MALA
III	C04	Quebrada Garzón antes de la desembocadura de la quebrada Garzón en el embalse El Quimbo.	2° 12' 7,889" N	75° 38' 46,929" W	REGULAR	MALA
	A02	Quebrada Careperro antes de desembocar a la Qda. Garzón.	2° 12' 0,411" N	75° 37' 22,054" W	REGULAR	MALA
	A05	Quebrada Garzoncito antes de desembocar a la Qda. Garzón	2° 12' 4,226" N	75° 37' 20,857" W	REGULAR	MALA
	A06	Quebrada Cascajosa antes de desembocar a la Qda. Garzón.	2° 11' 58,433" N	75° 38' 28,386" W	MALA	MALA
	A06	Quebrada Cascajosa antes de desembocar a la Qda. Garzón.	2° 11' 58,433" N	75° 38' 28,386" W	MALA	MALA

Fuente: Anexo 1 Caracterización fisicoquímica y microbiológica de las aguas de la quebrada Garzón

En la Tabla 2 se observan los índices de contaminación: índice de contaminación por mineralización (ICOMI), índice de contaminación por materia orgánica (ICOMO), índice de contaminación por sólidos suspendidos totales (ICOSUS) y el índice de contaminación por pH (ICO-pH). En el punto C04 Sobre la quebrada Garzón antes de desembocar en el embalse el Quimbo pasa de "Baja" contaminación por materia orgánica en periodo de lluvias a una "Muy Alta" contaminación en periodo seco, según los resultados de los monitoreos de la segunda campaña, el parámetro de Coliformes Fecales registró 220000 NMP/100ml. Evidenciando una afectación a la quebrada Garzón debido principalmente a la falta de agua para generar la mezcla y autodepuración de contaminantes orgánicos provenientes de vertimientos.

Tabla 2 Resultados de ICOS en las dos campañas de monitoreo

TRAMO	PUNTOS DE MUESTREO	NOMBRE	CAMPANA 1				CAMPANA 2			
			ICOMI	ICOMO	ICOSUS	ICOpH	ICOMI	ICOMO	ICOSUS	ICOpH
I	C01	Quebrada Garzón Antes de cualquier uso.	NINGUNA	MEDIA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA
	C02	Quebrada Garzón Puente peatonal vereda la Cañada	NINGUNA	MEDIA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA
II	A01	Quebrada Paramillo antes de desembocar a la Qda. Garzón	NINGUNA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA
	C03	Quebrada Garzón antes de la bocatoma del Acueducto de Garzón.	NINGUNA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	ALTA	NINGUNA	NINGUNA
III	C04	Quebrada Garzón antes de la desembocadura de la quebrada Garzón en el embalse El Quimbo.	ALTA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	MUY ALTA	NINGUNA	NINGUNA
	A02	Quebrada Careperro antes de desembocar a la Qda. Garzón.	NINGUNA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	MEDIA	MEDIA	NINGUNA
	A05	Quebrada Garzoncito antes de desembocar a la Qda. Garzón	NINGUNA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA	NINGUNA	MEDIA	NINGUNA	NINGUNA
	A06	Quebrada Cascajosa antes de desembocar a la Qda. Garzón.	NINGUNA	BAJA	NINGUNA	NINGUNA	BAJA	MEDIA	NINGUNA	NINGUNA

Fuente: Anexo 1 Caracterización fisicoquímica y microbiológica de las aguas de la quebrada Garzón

Análisis CGR

Con base en la caracterización allegada en la respuesta por la CAM, se evidencia que en el punto CO4:

“Quebrada Garzón antes de la desembocadura, en el embalse el Quimbo.” (...) en casi todos los puntos de muestreo en el periodo de lluvias (campana 1), mientras que, en periodo de seco (Campana 2) se presenta en la mayoría de los puntos de muestreo una “MALA” calidad, relacionado con el bajo caudal que limita la capacidad ambiental de la fuente hídrica para recibir cargas contaminantes(...)”

La CAM, en el anexo 1 de su respuesta, informa que en los puntos de descarga de alcantarillado a los diferentes cuerpos de agua, los cuales finalmente vierten a la quebrada Garzón hay presencia de material flotante, con manifestación de olores ofensivos y de vectores derivados de esta contaminación (lodos, compuestos orgánicos e inorgánicos), el agua presenta color oscuro, con características de turbulencia y con un flujo constante debido a la cantidad de unidades habitacionales que se encuentran conectadas al colector.

Señala la Corporación que:

“(...) el Municipio de Garzón está construyendo el sistema de tratamiento para las aguas residuales del casco urbano – PTAR, como uno de los compromisos del PSMV. A la fecha su ejecución se encuentra en un 70%. De esta manera Garantizará que los vertimientos llegaran a la quebrada garzón cumpliendo los parámetros según normatividad ambiental. De igual manera los residuos sólidos que por escorrentía de aguas lluvias que llegaren del casco urbano por los colectores de los vertimientos, serán intersectados en la PTAR y allí se recolectaran y se les dará disposición final adecuada (...)”

Dada las deficiencias en el manejo del servicio público de alcantarillado por parte de la empresa municipal del Garzón y la falta de coordinación, integración y colaboración, de la CAM, para minimizar los impactos ambientales que se generan a la Quebrada Garzón por vertimientos y disposición de residuos sólidos los cuales afectan la calidad del agua del embalse, se valida como hallazgo y se comunicará a otra instancia: Municipio de Garzón.

Hallazgo 5. [D3] Traslado por competencia intervención reserva forestal (MADS)

Resumen:

El MADS no realizó los trámites requeridos frente al traslado de una presunta infracción ambiental relacionada con sustracción de reserva forestal.

Criterios

- Ley 2 de 1959

Artículo 1. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General"

- Ley 99 de 1993

Artículo 2. 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.

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: [...]

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

- Decreto 3570 de 2011⁵⁰

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: [...]

14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos: [...]

3. Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacional y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. [...]

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

- Ley 1333 de 2009

Artículo 1. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Artículo 2. Facultad a prevención. El Ministerio de Ambiente [...] quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

Parágrafo. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento

⁵⁰ Modificado parcialmente por el Decreto 1682 de 2017

sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma. [...]

Artículo 4. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva; mediante un acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contenciosos Administrativo, el cual dispondrá del inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivos de infracciones a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

- Ley 1437 de 2011

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

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

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.

- Ley 1952 de 2019

Artículo 38 Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

3. 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 injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

35. Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado.

Hechos/condición

Mediante oficio DTC 20213300101151 del 01 de junio de 2021, radicado en ANLA con el consecutivo 2021135852-1-000 del 02 de julio de 2021, la CAM remitió a la ANLA el expediente CAM-DT-1-016-2015⁵¹, en el que se adelantaron unas actuaciones sancionatorias contra la Sociedad EMGESA S.A. E.S.P. en el marco de las actividades ejecutadas dentro del PHEQ. Tales actividades fueron:

- Concepto técnico 333 del 09 de septiembre de 2014 en el cual el equipo técnico de la CAM consignó lo evidenciado en la visita adelantada el día 09 de septiembre de 2014 al área de influencia del proyecto en mención, el cual se llevó a cabo para atender la queja elevada mediante radicado CAM 01525 del 03 de septiembre de 2014.
- Resolución No. 1855 del 15 de septiembre de 2014, por medio la cual la CAM le impone a EMGESA S.A. E.S.P. una **medida preventiva** de suspensión de actividades consistente en:

“[...] suspender las obras constructivas de la PTAR del Centro Poblado de la Jagua hasta tanto [...] obtenga y radique ante esta Corporación el acto administrativo mediante el cual se sustrae de la zona de reserva forestal amazonia de conformidad con la Resolución número de 918 de 2011, o la norma que la modifique, derogue o sustituya del área necesaria para la construcción del sistema de tratamiento de la Aguas Residuales domésticas y sus trabajos complementarios del Centro poblado de la Jagua, municipio de Garzón [...]”.

- Auto 016 del 30 de marzo de 2015, por el cual se ordena el inicio de un procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio contra EMGESA S.A. E.S.P.
- Auto 212 del 27 de diciembre de 2018 expedido por la CAM, a través del cual se procedió a formular el respectivo pliego de cargos, conforme lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.

Sin embargo, en el año 2021, la CAM determinó que la ANLA era la autoridad con la competencia frente al seguimiento de los hechos y /o hallazgos, y dio traslado del proceso (Oficio DTC 20213300101151 del 01 de junio de 2021).

Con base en ello, la ANLA profiere el Auto 843 del 05 de octubre de 2021, mediante el cual avoca el conocimiento de las actuaciones sancionatorias surtidas por la CAM, respecto de actividades ejecutadas por la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., en su condición de titular de la licencia del PHEQ.

Entre las consideraciones de la ANLA para avocar el conocimiento se fundan en la tesis que la misma es competente para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, teniendo en cuenta que es

⁵¹ Que contiene 336 folios.

la autoridad la autorizada para otorgar y efectuar seguimiento al instrumento ambiental del proyecto.

Mediante la Resolución 1080 del 24 de mayo de 2022, la ANLA levanta la medida preventiva impuesta a través de la Resolución CAM 1855 del 15 septiembre de 2014.

Mediante Oficio 2021215668-2-000 del 05 de octubre de 2021, proferido por la ANLA y que remite por competencia a la DBBSE del MADS, manifiesta:

“Una vez revisados los antecedentes y valoradas las circunstancias que motivaron el inicio del referido procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, se advierte que la sociedad EMGESA S.A. E.S.P. durante el desarrollo de las actividades y obras asociadas al referido proyecto hidroeléctrico, al parecer habría omitido dar cumplimiento a la obligación de sustraer el área de la Reserva Forestal de la Amazonía, previo a llevar a cabo la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR del Centro Poblado de la Jagua, esto, de conformidad con lo establecido en el artículo 2101 del Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.⁵²

[...]” – [Subrayado fuera de texto] - Por lo tanto, acorde con lo en establecido en el numeral 18 del artículo quinto de la Ley 99 de 1993, el numeral 14 del artículo segundo del Decreto Ley 3570 de 2011, el artículo 2° de la Resolución No. 1526 del 03 de septiembre de 2012 y el artículo décimo primero del Decreto 2041 de 2014 (normativa vigente para la época de los hechos), se tiene que es de competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, evaluar, determinar y adoptar las decisiones a que haya lugar respecto de la viabilidad de sustraer o no las áreas que integran o conforman las reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, así como para reglamentar su uso y funcionamiento.

La CGR solicitó al MADS información en relación con el traslado por competencia realizado por la ANLA. Mediante escrito 021002023E2034570 del 5 de octubre de 2023, el MADS respondió así:

“En atención a la solicitud elevada por la CGR, la Oficina de Sancionatorio de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios ecosistémicos ha manifestado lo siguiente:

El radicado remitido por la ANLA se encuentra actualmente en proceso de análisis jurídico y técnico, con el objetivo de determinar si existe mérito para iniciar un proceso sancionatorio, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1333 de 2009. Este minucioso examen busca evaluar las circunstancias y elementos relacionados con el caso, a fin de tomar una decisión fundamentada y ajustada a las disposiciones legales vigentes.

El proceso a seguir en caso de encontrar mérito para iniciar un proceso sancionatorio, en estricto cumplimiento de la Ley 1333 de 2009, conlleva una serie de etapas que garantizan el debido proceso y la defensa del presunto infractor [...].”

De conformidad con los hechos expuestos, se evidencia incumplimiento del MADS de evaluar, determinar y adoptar las decisiones a que haya lugar respecto de la viabilidad de sustraer o no las áreas que integran o conforman las reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, así como para reglamentar su uso y funcionamiento, que para la época de inicio de las actuaciones de la

⁵² Subrayado fuera de texto.

CAM evidenció en la Resolución 1855 es de fecha 15 de septiembre de 2014 de la medida impuesta por la CAM en la que establece:

“Ahora bien, en relación con la sustracción de áreas de reserva al verificar las coordenadas descritas por la CAM en relación con la ubicación de la PTAR La Jagua con la Reserva Forestal de la Amazonia, se identifica que dicha infraestructura se ubica dentro de la reserva, aunque mediante la Resolución 1391 del 11 de junio de 2015, dicha área con otras adicionales fue sustraída por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS”.

De conformidad con los documentos obrantes en el expediente, se establece que la Resolución 1391 del 11 de junio de 2015 del MADS ajustó el área sustraída mediante Resolución 1569 del 22 de septiembre de 2014, así mismo, que la PTAR está construida en el área sustraída por parte del MADS mediante Resolución 1391 de 2015, periodo posterior al de la medida impuesta por la CAM.

De conformidad con la información obrante en las diligencias Sancionatorias iniciadas por la CAM, las coordenadas descritas, la PTAR La Jagua se ubica dentro de la reserva Forestal de la Amazonia, que a la fecha de inicio de actividades del titular del proyecto, par el momento la empresa EMGESA, se encontraba amparada por la Ley 2 de 1959.

Mediante Resolución 01080 del 24 de mayo de 2022, la ANLA levantó la medida preventiva impuesta por la CAM a través de la Resolución No. 1855 del 15 de septiembre de 2014.

En contraposición con lo establecido en la Ley 1333 de 2009 el MADS, a la fecha, no ha iniciado proceso sancionatorio Ambiental, no ha verificado los hechos, realizado visitas técnicas, toma de pruebas, mediciones, caracterizaciones para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción, e imponer las sanciones correspondientes; ya que a la fecha de inicio de actividades de construcción de la PTAR la zona estaba delimitada como reserva forestal.

Después de dos (2) años del traslado realizado por la ANLA, el MADS no ha iniciado ninguna acción con relación a estos hechos, a fin de establecer al menos si existe merito o no para iniciar un procedimiento sancionatorio, decretando el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

Causa

Incumplimiento de las funciones por parte del MADS, al no iniciar el respectivo proceso sancionatorio de conformidad con la Ley 1333 de 2009, a pesar de haber recibido actuaciones iniciadas y documentadas por la CAM y la ANLA que daban cuenta de la ocurrencia de los hechos, en contra del presunto infractor EMGESA hoy ENEL; quien durante el desarrollo de las actividades y obras asociadas al referido PHEQ, al parecer habría omitido dar cumplimiento a la obligación de sustraer el área de la Reserva Forestal de la Amazonia, previo a llevar a cabo la construcción de la PTAR del Centro Poblado de La Jagua, en zona de reserva forestal.

El MADS, no solamente no ha sancionado a la empresa por los hechos descritos, sino que a través de la Resolución 1391 del 11 de junio de 2015, ajustó el área sustraída de carácter definitivo e incorporó un polígono equivalente a 84,314 ha correspondientes a áreas para parcelación y distrito de riego del reasentamiento Llanos de la Virgen, ubicadas en los centros poblados del municipio de Altamira y la Jagua del Municipio de Garzón Huila, con lo cual se incrementó la sustracción de 699,27 ha a 783,584 ha de la mencionada reserva forestal.

Falta de seguimiento y control de la Oficina de Control Interno del MADS que no permite el trámite y la mejora de los procesos que se adelantan por competencia del Ministerio.

Efecto

El estado, en cabeza del MADS, es el titular de la de la potestad sancionatoria en relación con las reservas forestales, con la facultad de imponer medidas preventivas o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o existencia de una situación que atente contra el medio ambiente. La no actuación inmediata del MADS, generó un riesgo de impactos no controlados en la zona protegida, además de la imposibilidad de obtener pruebas o evidencias de los mismos, dado el tiempo transcurrido desde los hechos.

Sin embargo, se establece que a la fecha de esta auditoría existe incumplimiento a los deberes constitucionales de proteger la diversidad e integridad de las riquezas naturales de la nación y garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano mediante la prevención y control del deterioro ambiental, ya que las obras de la PTAR del centro poblado de La Jagua se iniciaron sin contar con las debidas autorizaciones en una zona protegida y delimitada.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS mediante radicado 2023ER0225505 de 20 de noviembre de 2023 presentó respuesta a las observaciones, en la cual indica:

“(…) Por medio del radicado Minambiente No. E1-2021-35332, de fecha 8 de octubre de 2021, el Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, en virtud de sus competencias, remitió a esta Cartera Ministerial las diligencias realizadas por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) vinculadas al desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo. Específicamente, se abordó la ejecución de la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR en el centro poblado de La Jagua, ubicado en el municipio de Garzón (Huila). Según la CAM, estas actividades se llevaron a cabo sin realizar previamente el trámite de sustracción correspondiente ante este Ministerio.

El mencionado radicado fue enviado al correo electrónico servicioalciudadano@minambiente.gov.co durante el año 2021 y fue asignado a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, para su correspondiente reparto interno. No obstante, el líder jurídico del grupo sancionatorio de aquel entonces, al recibirlo, manifestó mediante correo electrónico la falta de disponibilidad de los anexos

adjuntos y solicitó acceso a los mismos. Lamentablemente, dicho correo no recibió atención en su momento, generando así una desatención negligente de los hechos remitidos inicialmente por la CAM.

A lo largo del tiempo transcurrido desde el año 2021 hasta la presente anualidad, se han registrado diversos cambios en la Dirección y en el personal del grupo sancionatorio, lo cual ha generado inconvenientes en la gestión de la información a su cargo, sin embargo, debe dejarse constancia y reiterarse que la solicitud primigenia que haría el líder jurídico del grupo de sancionatorio sobre la falta de insumos para proceder como corresponde nunca fue contestada.

No obstante, en octubre de 2023, el grupo sancionatorio retomó el conocimiento del caso y llevó a cabo diversas diligencias administrativas para abordar la situación. Entre ellas, en el marco de la Auditoría de Cumplimiento de los Instrumentos Ambientales del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, realizada por la Contraloría General de la República en conjunto con la ANLA, la CAM y esta Cartera Ministerial, se efectuó una visita a los lugares mencionados en el radicado con el fin de verificar los hechos presuntamente constitutivos de infracción ambiental (...)

De la Oficina de Control Interno - OCI

En lo referido en la observación, que parte de su análisis de criterios y condiciones referentes al trámite de proceso administrativo sancionatorio ambiental, debemos reconocer que dicho trámite no ha sido objeto de evaluación independiente por parte de esta Oficina, toda vez no ha sido seleccionada dicha temática para su evaluación o seguimiento en los anteriores planes anuales de auditoría; no obstante, en la medida que se han priorizado los recursos en la elección de otras temáticas misionales del Ministerio.

El periodo de evaluación objeto de evaluación, consideró las actuaciones adelantadas por la DBBSE en los expedientes de sustracción de reserva forestal – SRF entre la vigencia 2019 a junio de 2021, considerando las actualizaciones que se surtieron en los expedientes seleccionado en la muestra de auditoría hasta noviembre de 2022; el periodo de tiempo del proceso auditor en las labores de solicitudes de información, entrevistas, análisis documental y estadístico hasta su fase de informe preliminar, iniciando en agosto y finalizando el 16 de diciembre de 2022.

Para esto se seleccionó una muestra representativa de las solicitudes presentadas al Ministerio en el periodo de tiempo de enero de 2019 hasta junio de 2021, de las cuales se examinó la integridad de las unidades documentales pertenecientes a 15 expedientes: SRF 473, SRF 491, SRF 492, SRF 494, SRF 496, SRF 499, SRF 500, SRF 503, SRF 531, SRF 564, SRF 567, SRF 571, SRF 579, SRF 580 y SRF 583.

Análisis CGR

En su respuesta la entidad indica que, desde el año 2021 hasta la presente anualidad, se han registrado diversos cambios en la Dirección y en el personal del grupo sancionatorio, lo cual ha generado inconvenientes en la gestión de la información a su cargo, sin embargo, debe dejarse constancia y reiterarse que la solicitud primigenia que haría el líder jurídico del grupo de sancionatorio sobre la falta de insumos para proceder como corresponde nunca fue contestada. Indica también que han iniciado con el trámite y solicitud de información.

La entidad manifiesta que:

“No obstante, en octubre de 2023, el grupo sancionatorio retomó el conocimiento del caso y llevó a cabo diversas diligencias administrativas para abordar la situación. Entre ellas, en el marco de la Auditoría de Cumplimiento de los Instrumentos Ambientales del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo”.

Sin embargo, no presenta argumentos ni evidencias sobre el trámite de dicho traslado, siguiendo lo establecido en la Ley 1333 de 2009, iniciando con determinar si existía mérito o no para iniciar el procedimiento sancionatorio.

El Ministerio en su respuesta manifiesta no haber iniciado el trámite del proceso Sancionatorio; indica que desde el mes de octubre de 2023 ha venido solicitando información con su análisis respectivo, para abordar la situación, es decir dos años con posterioridad al traslado realizado, tiempo en el cual pudo presentarse la transformación del área y con ella pérdida de evidencias frente a las acciones o actividades señaladas en el traslado indicado.

Para la CGR, la no adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente conlleva Daño grave e irreversible. La inacción del MADS para dar cumplimiento a su función sancionatoria, presuntamente contribuyen a la afectación y las estrategias de restauración o rehabilitación, al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con presunta incidencia disciplinaria y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

Hallazgo 6. [D4] Procedimiento sancionatorio ambiental levantamiento de veda SAN016 (MADS)

Resumen:

Deficiencias en la tasación de multa dentro del proceso sancionatorio ambiental SAN016.

Criterios

- Ley 2 de 1959

Artículo 1. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General"

- Decreto 1076 de 2015⁵³

Artículo 1.1.1.1 Ambiente Desarrollo Sostenible

Artículo 1.1.1.1.1 Objetivo. 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 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.

- Decreto 3570 de 2011⁵⁴

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:

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:

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

⁵³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

⁵⁴ 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.

- Ley 1437 de 2011⁵⁵

Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

Parágrafo. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para la práctica de pruebas no será mayor a diez (10) días, si fueran tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior podrá ser hasta de treinta (30) días. El traslado al investigado será por cinco (5) días.

(Parágrafo, adicionado por el Art. 5 de la Ley 2080 de 2021)

Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

- 1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.*
- 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.*
- 3. Las normas infringidas con los hechos probados.*
- 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.*

Parágrafo. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales se proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de los alegatos. Los términos dispuestos para el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal deberán cumplirse oportunamente so pena de las sanciones disciplinarias a las que haya lugar.

(Parágrafo, adicionado por el Art. 6 de la Ley 2080 de 2021)

Artículo 49A. Recursos en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. Contra las decisiones que imponen una sanción fiscal proceden los recursos de reposición, apelación y queja. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer y sustentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la respectiva decisión al interesado.

El recurso de reposición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su interposición. Cuando se interponga recurso de apelación el funcionario competente lo concederá en el efecto suspensivo y enviará el expediente al superior funcional o jerárquico según el caso, dentro de los cinco (5) días siguientes a su interposición o a la última notificación del acto que resuelve el recurso de reposición, si a ello hubiere lugar. El recurso de apelación contra el acto administrativo que impone sanción deberá ser decidido, en un término de tres (3) meses contados a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente.

Dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión que niega el recurso de apelación, se podrá interponer y sustentar el recurso de queja. Si no se hiciera oportunamente, se rechazará.

Parágrafo. Contra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno.

⁵⁵ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(Adicionado por el Art. 7 de la Ley 2080 de 2021)

- Ley 1333 de 2009

Artículo 26. Práctica de pruebas. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

Parágrafo. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8º y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

- Ley 1952 de 2019⁵⁶

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

⁵⁶ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Hechos/condición

Mediante Resolución 2134 del 20 de octubre de 2014, la CAM impuso una medida preventiva a las actividades de aprovechamiento forestal en el vaso del embalse del PHEQ, considerando que el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) presentado en su momento por EMGESA, no incluyó el inventario de las especies epífitas y la solicitud de levantamiento de aquellas que se encontraban en el área del proyecto que será objeto del aprovechamiento forestal. La resolución fue trasladada a la ANLA el 20 de noviembre de 2014⁵⁷ y posteriormente fue remitida a la DBBSE del MADS, mediante memorando interno 4120-E1-6799 de 04 de marzo de 2015.

En consideración de lo anterior, la DBBSE mediante Auto 116 de 19 de abril de 2017 dio inicio a un proceso sancionatorio ambiental en contra de la empresa en virtud del Artículo 16 de la ley 1333 de 2009 y de acuerdo con las facultades conferidas en materia de sustracción de reserva y levantamientos de veda.

De acuerdo con la información que reposa en el expediente SAN016 de la DBBSE, este proceso se encuentra en la etapa de decisión de fondo. La empresa presentó alegatos de conclusión mediante oficio con radicado E1-2022-14273 de 28 de abril de 2022 y que en continuación del proceso mediante los conceptos técnicos 030 de 24 de junio de 2022 y 005 de 4 de abril de 2023, se aplicó los criterios respectivos para determinar la sanción a imponer a la empresa, sanción monetaria que se estableció así:

Tabla 4. Conceptos

Concepto técnico	Valor multa (pesos)
030 de 24 de junio de 2022	6.740.124.160
005 de 04 de abril de 2023	6.612.065.878

Fuente: MADS, elaboración CGR.

Una vez revisados los valores e información utilizados para los cálculos de la multa, se identificaron diferencias en información manejada, lo que deriva en la disminución aproximada de la multa en \$128.058.282 COP. Dicha diferencia se evidenció para las siguientes variables:

- Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A): Para esta variable, el concepto técnico 030 de 24 de junio de 2022, dice que:

“[...]”
Definición:

El artículo 9 de la Resolución 2086 de 2010, establece valores numéricos para las circunstancias agravantes y atenuantes determinadas en los artículos 6º y 7º de la Ley 1333 de 2009, en una tabla descrita a continuación:

⁵⁷ Radicado ANLA 4120-E1-64499.

CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES		
<u>El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas.</u>	<u>De acuerdo con los conceptos elaborados por los profesionales de la CAM en las fechas 30 de octubre, 24 de noviembre, 9 de diciembre y 17 de diciembre del año 2014, se constató que la medida preventiva impuesta mediante la Resolución CAM 2134 de 2014, fue incumplida.</u>	<u>0,2</u>

De acuerdo con el análisis anterior, se identifican cinco circunstancias agravantes y ninguna circunstancia atenuante dentro del proceso sancionatorio iniciado a la empresa **ENEL Colombia S.A.**, identificada con Nit 860.063.875-8.

$$A = 0,2 + 0,2 + 0,15 + 0,15 + 0,2 = 0,9$$

Sin embargo, con base en lo dispuesto en el párrafo del Artículo 9 de la Resolución 2086 de 2010, para el presente caso se tiene en cuenta una restricción para cinco agravantes en la cual el valor máximo que se podrá asignar es de 0,55.

$$A = 0,55 [...]^{58}$$

Mientras que en el concepto técnico 5 de 4 de abril de 2023:

Definición:

El artículo 9 de la Resolución 2086 de 2010, establece valores numéricos para las circunstancias agravantes y atenuantes determinadas en los artículos 6º y 7º de la Ley 1333 de 2009, en una tabla descrita a continuación:

Circunstancias agravantes		
<u>El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas.</u>	<u>Dentro del expediente SAN 016 no se evidencia este tipo de conducta.</u>	<u>0</u>

De acuerdo con el análisis anterior, se **identifican cinco circunstancias agravantes** y ninguna circunstancia atenuante dentro del proceso sancionatorio SAN 016 iniciado a la empresa **ENEL Colombia S.A.**, identificada con **NIT 860.063.875-8**.

$$A = 0,2 + 0,15 + 0,15 + 0,2 = 0,7$$

$$A = 0, a aplicar A = 0,55 [...]^{59}$$

De lo anterior, se evidencia una diferencia de 0,2 unidades para la variable A, al considerar en el concepto técnico del presente año que, no se evidenció incumplimiento parcial o total de las medidas preventivas, lo cual no es acorde a lo mencionado por el MADS en el concepto técnico 5 de 14 de diciembre de 2015, a partir del cual se consideró dar inicio al proceso sancionatorio ambiental y en el cual establecieron que se estaba incumpliendo la medida preventiva:

“4. REVISIÓN DE NORMAS RELACIONADAS

⁵⁸ Subrayados y negritas fuera de texto.

⁵⁹ Subrayados y negritas fuera de texto.

A continuación se efectúa revisión documental de las normas relacionadas con la intervención de especies vedadas en la zona del vaso del Embalse del PHEQ: [...]

Resolución No.2134 de 20 de octubre de 2014, por la cual se impone una medida preventiva de suspensión del aprovechamiento forestal en el vaso de Embalse del PHEQ:

Artículo	Cumple	Observaciones
<p><i>Artículo PRIMERO: Imponer una medida preventiva consistente en: Suspender la actividad del aprovechamiento forestal en el vaso del Embalse del PHEQ, hasta tanto EMGESA realice el inventario de las especies epífitas presentes en dicha zona y se realice ante la Dirección de Bosques del MADS; en el marco de las competencias otorgadas a esa dirección, a través del Decreto No. 3570 de 2011 y la Resolución No. 766 de 2012, el trámite para el levantamiento de la veda de las especies que allí se encuentren y que están catalogadas como tal, en la Resolución No. 0213 de 1977.</i></p>	<p>NO⁶⁰</p>	<p><i>Al momento de la revisión en campo se comprobó el avance del aprovechamiento forestal asociado en el vaso del Embalse de un 92%; en cuanto las especies objeto de solicitud de levantamiento de veda, a través del Radicado No. 4120-E1-15295 de 11/05/2015. La empresa EMGESA S.A ESP allega Documento técnico que incluye el Inventario de 12670 epífitas vasculares en 45.16Has y 35 morfoespecies en 1234.28m2; sin embargo, una vez efectuada la revisión en campo de la solicitud se evidenció que el 99,94% del área inventariada ya estaba intervenida por lo que se otorgó levantamiento parcial de la veda para el restante 0,06% del área.”</i></p>

En ese contexto, es importante mencionar que la medida preventiva impuesta por la CAM fue levantada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales mediante Resolución 0770 del 26 de junio de 2015, toda vez que la DBBSE a través de la Resolución 1526 del 23 de junio de 2015, levantó la veda para las especies epífitas vasculares y no vasculares de los grupos de Bromelias, Orquídeas, Musgos, Liqúenes y Hepáticas reportadas en el área de intervención del PHEQ, área del vaso del embalse, ubicado en jurisdicción del departamento del Huila.

Adicionalmente, no se evidencia claridad en las consideraciones expuestas para aplicar el Artículo 9 de la Resolución 2086 de 2010, ya que en el Concepto técnico 5 de 4 de abril de 2023, se continúan tomando cinco (5) circunstancias agravantes al igual que el concepto técnico 030 de 24 de junio de 2022, sin embargo solo se ponen de presente 4 circunstancias agravantes.

- Factor de temporalidad (α), variable que de acuerdo con el concepto técnico 030 de 24 de junio de 2022, establece:

[...]

Definición:

De acuerdo con el artículo 2do de la Resolución 2086 de 2010, se define como el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si ésta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo.

⁶⁰ Negrita fuera de texto.

Análisis:

De conformidad con las consideraciones dispuestas en el Auto No. 241 del 11 de julio de 2019, se formularon cargos a la sociedad ENEL Colombia S.A. por “haber intervenido el 99,94% del área inventariada con población de epífitas vasculares y no vasculares previo al levantamiento de la veda, otorgada mediante Resolución No. 1526 de 23 de junio de 2015 y haber intervenido aproximadamente 2.454.102,98 epífitas vasculares protegidas y 88.308,5651cm² para las epífitas no vasculares, objeto de protección Nacional, en el vaso del Embalse del PHEQ-PHEQ, sin haber surtido el correspondiente trámite de levantamiento de la veda, incumpliendo lo establecido en Artículo 1 en concordancia con el 2 de la Resolución 213 de 1977, expedida por el INDERENA”.

En dicho contexto, de acuerdo a lo referido en el concepto técnico CAM 007 de 2014 en el cual se manifestó que durante visita técnica se evidenció el aprovechamiento forestal de especies con veda sin el levantamiento previo correspondiente, en un área total de 3036.52 hectáreas en el vaso del embalse, iniciando dichas actividades en la zona 1 de aprovechamiento y que de acuerdo a lo mencionado en la Resolución ANLA N°0470 de 16 de mayo de 2014 en visitas realizadas en el lapso del 18 de marzo de 201 al 6 de abril de 2014 en actividades de seguimiento y control al PHEQ era notable la intervención anteriormente mencionada.

Por lo anterior, se considera que la temporalidad de los hechos asociados a la presente investigación ambiental tiene como fecha de inicio el 18 de marzo de 2014 y finalización el 19 de junio de 2015, de acuerdo con lo evidenciado en la visita técnica de verificación contenida en el concepto técnico 005 de 14 de diciembre de 2015.

Número de días de la infracción: 457 días

$$\alpha = ((3/364) * d + (1-(3/364)))$$

$$\alpha = ((3/364) * 457 + (1-(3/364)))$$

$$\alpha = 4,758242$$

$$\alpha = 4$$

De acuerdo con el manual metodológico, para el cálculo de multas por infracción a las normas ambientales, se tiene que el valor máximo del factor alfa es cuatro [...].”

Por el contrario, en el concepto técnico 5 del 4 de abril de 2023:

[...]

Definición:

De acuerdo con el artículo 2do de la Resolución 2086 de 2010, se define como el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si ésta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo.

Análisis:

De conformidad con las consideraciones dispuestas en el Auto No. 241 del 11 de julio de 2019, se formularon cargos a la sociedad ENEL Colombia S.A. por “haber intervenido el 99,94% del área inventariada con población de epífitas vasculares y no vasculares previo al levantamiento de la veda, otorgada mediante Resolución No. 1526 de 23 de junio de 2015 y haber intervenido aproximadamente 2.454.102,98 epífitas vasculares protegidas y 88.308,5651cm² para las epífitas no vasculares, objeto de protección Nacional, en el vaso del Embalse del PHEQ-PHEQ, sin haber surtido el correspondiente

trámite de levantamiento de la veda, incumpliendo lo establecido en Artículo 1 en concordancia con el 2 de la Resolución 213 de 1977, expedida por el INDERENA”.

En dicho contexto, de acuerdo a lo referido por el radicado 18813 del 04 de septiembre de 2019 en el cual se presentó el escrito de descargos y la solicitud de pruebas por parte de EMGESA S.A E.S.P.:

“(…) Las actividades de adecuación del vaso del embalse dieron inicio por parte de EMGESA el 04 de Julio de 2014 tal y como se menciona en el oficio con PQ-UGS-AMB-1184-14 del 14 de noviembre de 2014 y radicado CAM N°10568 del 18 de noviembre.”

Por lo anterior, se considera que la temporalidad de los hechos asociados a la presente investigación ambiental tiene como fecha de inicio el 04 de julio de 2014 y finalización el 19 de junio de 2015, de acuerdo con lo evidenciado en la visita técnica de verificación contenida en el concepto técnico 005 de 14 de diciembre de 2015.

Número de días de la infracción: 350 días

$$\alpha = 3364d^+ (1 - 3364)$$

$$\alpha = 3364 * 350^+ (1 - 3364)$$

$$\alpha = 3.876373626 \text{ a aplicar } \alpha = 3,8764^{*61}$$

Valor que se ve disminuido en 0,1236 unidades, afectando también el rubro final de la multa, debido a que se está considerando una fecha inicial de la afectación con una diferencia de 107 días. Al respecto, es importante mencionar que, la información base para este proceso, tal y como lo menciona el MADS, es el Concepto técnico 5 de 14 de diciembre de 2015, elaborado con la información recolectada en la visita técnica del 17 al 19 de junio de 2015 por esta cartera y acogiendo como pruebas información remitida por la CAM y por ANLA. De la información remitida por la ANLA, se tiene como prueba el concepto técnico No. 8070 del 28 de abril de 2014, elaborado a partir de las visitas realizadas al proyecto del 18 al 21 de marzo y del 4 al 7 de abril, de las cuales dejaron como evidencia:

“En el último día de visita de seguimiento adelantada del 18 al 21 de marzo de 2014, según lo reportado por Emgesa, una vez culminado el inventario forestal realizado por el contratista "Consortio Obras Quimbo" (COQ) en noviembre de 2013, se realizó una comparación con la información presentada por INGETEC en 2011 para los tramos 3 y 4, y en septiembre de 2012 para los tramos 1 y 2. Como resultado de la comparación, se encontró una diferencia significativa al pasar de un volumen reportado por INGETEC de 190,49 m3 para una cantidad de 1363 árboles, a un volumen de 343,39 m 3 para una cantidad de 4421 árboles según lo reportado por COQ, lo cual representa un total de 3058 árboles y 152,9 m3 de madera que no fueron incluidos en el inventario base, de acuerdo con las siguientes cantidades por tramo:

TRAMO	INVENTARIO REPORTADO POR INGETEC		INVENTARIO TOTAL DEL COQ		DIFERENCIA	
	No. Arboles	Volumen	No. Arboles	Volumen	No. Arboles	Volumen
1	247	22.134	713	68.9944	466	46.8604
2	1097	161.5797	2869	227.5	1772	65.9203
3	15	2.5	755	40.7497	740	38.2497
4	4	4.2811	84	6.1513	80	1.8702
TOTAL	1363	190.4948	4421	343.3954	3058	152.9006

⁶¹ Subrayados y negritas fuera de texto.

Para corroborar en campo lo informado por la Empresa, se adelantó una visita a las vías sustitutivas durante los días 4 a 6 de abril de 2014, durante la cual se estableció que ya se llevó a cabo el aprovechamiento forestal de una cantidad no determinada de árboles no incluidos en el permiso otorgado mediante la modificación de la licencia ambiental, y está pendiente el aprovechamiento de una cantidad no determinada de los mismos (Dado que no hay forma de diferenciar los individuos aprobados en la modificación de la licencia de lo faltante por aprobar). De acuerdo con lo informado por EMGESA, a la fecha se han aprovechado un total de 3365 árboles que suman una cantidad de 22264 m³ de madera, en los tramos 1, 2 y 3, y se encuentra en proceso la discriminación de cantidades autorizadas o no autorizadas por tramo [...]"

De los tramos de vías visitados en dicha oportunidad y de acuerdo con lo plasmado en el concepto técnico 8070 del 28 de abril de 2014 de ANLA, presentan la siguiente descripción:

"[...]"

Tramo 1

Esta variante inicia a la altura del PR21+000 de la vía actual Garzón - Neiva, donde inicialmente se busca pasar sobre el zanjón de La Barrilosa que bordea la carretera por su margen derecha con un puente de 100 m de longitud; desde este punto se plantea un desarrollo a media ladera por la margen izquierda del zanjón donde se tienen dos puentes de 27 y 35 m de longitud. La longitud de esta variante es de 1,9 km hasta el empalme con la troncal a la altura del FR18+600 por medio de un puente de unos 170 m de longitud.

Tramo 2

La variante se plantea con origen en el PR15350, de la vía actual Garzón - Neiva, aproximadamente 400 m delante del puente actual sobre el río Loro. El desarrollo de la vía se plantea en media ladera por un terreno ondulado y montañoso casi paralelamente a la vía actual y a una mayor altura. En el nuevo trazado se tienen tres puentes, uno de 105 m y los otros dos de 140 de longitud. El empalme con la troncal principal se realiza a la altura del PR11800 y la longitud total de la vía propuesta es de 3,7 km.

Tramo 3

Este tramo parte de la vía existente Garzón - La Plata, a 3,9 km al oriente de Garzón vía El Agrado y 900 m antes de llegar al puente Balseadero, comenzando con un alineamiento en zona montañosa a media ladera para luego elevar un puente de 785 m de longitud sobre el Río Magdalena y empalmar con un tramo recto de 1,4 km sobre un pedraplén que estará sumergido en el embalse.

Una vez cruzada la zona se continúa con un alineamiento horizontal de recto con curvas de grandes radios y un diseño vertical muy plano que se desarrollará en gran parte sobre un bajo terraplén, para finalmente empalmar con la vía existente Garzón - El Agrado a 3.5 km al occidente del puente Balseadero, la longitud total de la vía propuesta es de 4.7 km.

Tramo 4: Vía Sustitutiva La Cañada Existe una vía que da acceso al caserío La Cañada, cuyo inicio se encuentra sobre la carretera Garzón - El Agrado a unos 7.5 km de la población de Garzón. La actual vía de acceso se encuentra en afirmado y tiene unas especificaciones de camino veredal. Para acceder a la población de la Cañada, actualmente se cruza la quebrada Seca vadeando dicha quebrada. Por efectos del embalse este sitio va a quedar inundado para lo cual se ha previsto realizar una pequeña variante y la construcción de un puente para poder tener acceso al caserío La Cañada. La variante tiene una longitud de 0.6 km y un puente del orden de 30 m [...]"⁶²

⁶² Subrayado fuera de texto.

Tramos en los que, de acuerdo con lo conceptuado por las visitas de la ANLA, ya se había llevado a cabo el aprovechamiento forestal, y algunos de ellos pertenecientes a la zona de inundación del embalse como bien se mencionan en la descripción de estos.

En ese sentido, este órgano de control evidencia una presunta irregularidad en la aplicación de los criterios técnicos para la imposición de la multa para el procedimiento sancionatorio ambiental del expediente SAN-016 por parte de la DBBSE, considerando:

- Que tal y como lo plasma el MADS en el Concepto técnico 5 del 14 de diciembre de 2015, a la fecha de su visita se estaba incumpliendo con la medida preventiva impuesta por la CAM, criterio que debió ser tenido en cuenta al momento de calcular el valor de la variable Circunstancias Agravantes y/o Atenuantes (A) en el Concepto Técnico 005 de 04 de abril de 2023.
- Que de acuerdo con las pruebas suministradas por la ANLA para el expediente SAN016, Concepto técnico 8070 de 28 de abril de 2014, a la fecha de la visita del 18 al 21 de marzo de 2014, ya se había realizado aprovechamiento forestal en zonas del proyecto, incluyendo áreas de inundación, fechas que debieron ser tenidas en cuenta al momento de calcular el valor de la variable Factor de Temporalidad (α) en el Concepto Técnico 005 de 04 de abril de 2023.
- Que la empresa presento alegatos de conclusión el 28 de abril de 2022, y transcurridos aproximadamente 18 meses no se evidencia actuación alguna por parte de la DBBSE, ya que los conceptos técnicos no han sido acogidos por actos administrativos, por lo que carecen de efectos jurídicos.

Causa

Lo expuesto anteriormente obedece a deficiencias en el cumplimiento de la trazabilidad de la investigación sancionatoria ambiental e incumplimiento de términos de acuerdo con lo estipulado en el artículo 49 de la ley 1437 de 201 por parte de la DBBSE del MADS.

Efecto

La situación manifestada, conlleva a retrasos de la oficina que tiene a cargo los procesos sancionatorios provocando que se tomen decisiones de fondo inoportunas o incongruentes, aumentando la probabilidad de materialización del riesgo, desvirtuándose la figura y finalidad del ejercicio administrativo por parte de la Cartera.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

El Ministerio dio respuesta a la observación mediante oficio con radicado 21002023E2040191 de 20 de noviembre de 2023, remitida mediante correo electrónico. En relación con el procedimiento sancionatorio ambiental SAN 016, indicó que:

“(...)

El 04 de marzo de 2015, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) remitió oficio con el radicado No. 4120-E1-6799 a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el que se trasladaba por competencia la comunicación DTC 87209 del 20 de octubre de 2014 emitida por la Corporación Autónoma Regional de Alto Magdalena (CAM), en la que se incluía una copia de la Resolución 2134 del 20 de octubre de 2014, por medio de la cual la citada Corporación impuso a la sociedad EMGESA S.A. ESP, medida preventiva de suspensión del aprovechamiento forestal en el vaso del Embalse del PHEQ y el Concepto Técnico 007 de 2014, entre otros documentos, al identificar presunto aprovechamiento de especies sujetas a veda (Resolución 0213 de 1977) sin haber adelantado previamente el trámite de veda.

Esta Autoridad, mediante la Resolución 1526 del 23 de junio de 2015, resolvió levantar parcialmente la veda para las especies vasculares y no vasculares de los grupos de Bromelias, Orquídeas, Musgos, Líquenes y Hepáticas en el área del proyecto "Hidroeléctrico El Quimbo, Área del Vaso del Embalse", de acuerdo con la evaluación técnico ambiental efectuada dentro del Concepto Técnico 121 del 22 de junio de 2015.

Ahora bien, en atención a las pruebas recopiladas en el trámite del levantamiento de veda y otras aportadas por la Corporación Autónoma Regional de Alto Magdalena (CAM), esta Cartera Ministerial decidió iniciar un proceso administrativo sancionatorio ambiental en contra de la empresa ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P. (anteriormente EMGESA S.A. E.S.P) con NIT. 860.063.875-8, mediante Auto No. 116 del 19 de abril de 2017.

En el marco del proceso sancionatorio mencionado esta Autoridad Ambiental, gozando de plena Autonomía, la cual, constituye un principio esencial que respalda la capacidad de esta entidad para tomar decisiones basadas en criterios técnicos, jurídicos y científicos y después de realizar un análisis de conducencia, pertinencia y necesidad decidió decretar las pruebas que serían evaluadas durante el proceso.

Sobre lo anterior, las Autoridades ambientales en el marco del proceso sancionatorio ambiental definido por la Ley 1333 de 2009 debe llevar un análisis minucioso de las pruebas presentadas, siguiendo criterios fundamentales como conducencia, pertinencia y necesidad. Estos aspectos son esenciales para determinar la admisibilidad de las pruebas y garantizar que contribuyan de manera efectiva al esclarecimiento de los hechos en cuestión.

La conducencia de una prueba se centra en su capacidad intrínseca para ofrecer información relevante y esclarecedora. La pertinencia, por su parte, aborda la existencia de una conexión lógica y significativa entre la prueba y los hechos específicos en disputa. En cuanto a la necesidad, este criterio busca determinar si la información que busca aportar la prueba es esencial y si ya ha sido adecuadamente demostrada por otras pruebas en el expediente. La necesidad implica evaluar si la prueba propuesta llena un vacío probatorio y si la información que proporciona es única y esencial para el caso.

Con base en lo anterior, mediante el Auto No. 088 del 24 de mayo de 2021, esta Cartera Ministerial ordenó la apertura de la etapa probatorio y decretó las pruebas que serían evaluadas por esta autoridad ambiental para tomar una decisión, según la cual en su artículo segundo estableció que:

“(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: ACEPTAR como pruebas documentales las siguientes:

- Acta de visita – RG01-IN388 “Agenda y acta de reunión – Proyecto El Quimbo” levantada en campo el día 28 de mayo de 2014
- Copia del oficio N°4120-E2-30717 del 02 de julio de 2014, mediante el cual la ANLA dio respuesta a la solicitud de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM- y por la cual, resaltó la improcedencia de suspender provisionalmente el aprovechamiento forestal del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo.

- Rad. CAM 10568 del 18 de noviembre de 2014, mediante el cual EMGESA solicita a la autoridad ambiental regional, el trámite de salvoconductos de movilización de madera producto del aprovechamiento forestal del vaso del embalse y la zona de obras.
- Rad. ANLA 2015002983-2-0000 del 26 de enero de 2015, mediante el cual la Autoridad Nacional responde a EMGESA sobre la consulta del permiso de investigación científica para el inventario, caracterización, rescate, traslado y monitoreo de epífitas.
- Informes de solicitud de levantamiento de veda de epífitas del vaso del embalse, ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos- DBBSE. Rad. MADS 4120-E1-15295 del 11 de mayo de 2015.
- Alcance a solicitud de levantamiento de veda de epífitas, de acuerdo con requerimiento de información adicional por parte del MADS. Rad. ANLA 2015032594-1-000 y Rad. MADS 4120-E1-20363 del 22 de junio de 2015.
- Informe de seguimiento del mes de agosto de 2015, remitido en el Informe de Cumplimiento Ambiental-ICA- N® 12 con Rad. ANLA 2015053073-1-000 del 7 de octubre de 2015.

Los documentos obrantes que conforman el expediente SAN016:

- Auto de Inicio de proceso sancionatorio No. 116 del 19 de abril de 2017;
- Resolución No. 0195 del 9 de febrero de 2018 por la cual no cesa procedimiento;
- Resolución No. 0972 del 01 de junio de 2018, con la cual resuelve no reponer la Resolución No. 0195 del 9 de febrero de 2018;
- Auto No. 241 del 11 de julio de 2019, se formuló cargo único.
- Radicado 18813 del 04 de septiembre de 2019 escrito de descargos y solicitud de pruebas

En el presente contexto, resulta imperativo señalar que, a pesar de la diversidad de documentos que integran el expediente, actuando como elementos esenciales del mismo, no todos fueron debidamente considerados ni evaluados como pruebas determinantes para la imputación de responsabilidad y la consecuente imposición de la sanción correspondiente.

En este escenario, la determinación del elemento temporal, que consiste en la duración del hecho ilícito, identificando si este se presenta de manera instantánea, continua o discontinua en el tiempo, según lo establecido en el Decreto 3678 de 2010 y la Resolución 2086 de 2010, se fundamentó en el Concepto Técnico 030 del 24 de junio de 2022, que estableció la fecha de inicio de los hechos como el 18 de marzo de 2014. Durante la evaluación llevada a cabo en 2023, la Autoridad Ambiental examinó la información previamente decretada como prueba en el Auto 088 de 2014. Específicamente, se analizó el Auto de Inicio del proceso sancionatorio No. 116 del 19 de abril de 2017, siendo este el primer elemento de prueba decretado por dicho auto y, por consiguiente, el primero en determinar la fecha de inicio de los hechos objeto de investigación.

No obstante, se advirtió que este acto administrativo se basó principalmente en la ejecución de la visita técnica realizada por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, omitiendo información relevante proveniente del Concepto Técnico 005 de 2015.

Este último documento contenía antecedentes establecidos en el radicado No. 4120-E1- 59349 de 24/10/2014, donde la CAM trasladó la medida preventiva impuesta a EMGESA S.A E.S.P., así como el Concepto Técnico No. 007 de la CAM, con fecha del 25 de septiembre de 2014. Ambos documentos sirvieron de base para establecer la fecha de inicio de la presunta infracción ambiental el 18 de marzo de 2014. Dado que el acto administrativo no abordó el contenido de estos documentos, carece de respaldo probatorio en los elementos recopilados durante la fase de pruebas que respalde la fecha indicada en el Concepto Técnico 030 de 2022.

Sin embargo, durante el análisis jurídico y técnico de las pruebas solicitadas por el investigado, se identificó información relevante en el Radicado 18813 del 04 de septiembre de 2019. En este documento, el investigado presentó el escrito de descargos y la solicitud de pruebas, donde se especifica claramente: "(...) Las actividades de adecuación del vaso del embalse dieron inicio por parte de EMGESA el 04 de julio de 2014, tal y como se menciona en el oficio con PQ-UGSAMB-1184-14 del

14 de noviembre de 2014 y radicado CAM N°10568 del 18 de noviembre". Dado que los oficios allegados con el escrito de descargos presentado por el investigado fueron decretados como pruebas, fue posible identificar la fecha de inicio de actividades. Este hallazgo adquiere relevancia al demostrar la existencia de un elemento probatorio que respalda una fecha de inicio diferente para la presunta infracción ambiental.

Es imperativo resaltar que, a pesar de contar con la información remitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en el Concepto Técnico No. 8070 del 28 de abril de 2014, dicho documento no fue decretado como prueba dentro del expediente, por lo cual no es viable emplearlo como medio probatorio para determinar la temporalidad de los hechos.

En relación con el análisis técnico proporcionado a través del Concepto Técnico 005 de 14 de diciembre de 2015, que hace referencia al supuesto incumplimiento de la medida preventiva impuesta por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM), es esencial resaltar que la mera mención de este incumplimiento por parte del técnico responsable durante la visita técnica no constituye una prueba fehaciente de la veracidad de sus afirmaciones. Por el contrario, dicho señalamiento se configura como un indicio que debió respaldarse con mayor evidencia, la cual lamentablemente no se encuentra debidamente documentada en el expediente.

En virtud de lo expuesto, esta Autoridad Ambiental encontró no probada el agravante de responsabilidad y procedió a no tenerlo en cuenta al momento de tasar la multa.

Finalmente, con respecto al retraso de aproximadamente 18 meses en la emisión del pronunciamiento por parte de esta Cartera Ministerial, es imperativo señalar que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la cual está a cargo del proceso sancionatorio ambiental, ha experimentado cambios sustanciales en su Dirección y en su personal. Además, debido a la insuficiencia de recursos humanos y al refuerzo gestionado mediante profesionales a través de contratos de prestación de servicios, esta Dirección inició tarde su proceso de contratación, generando un retraso significativo en la gestión de los 178 procesos sancionatorios ambientales que tenía a su cargo para diciembre de 2022. No obstante, una vez que se iniciaron las actividades, este expediente se priorizó, actualizando la multa a los valores del presente año para emitir un acto administrativo que declare la responsabilidad e imponga la multa correspondiente [...] [Subrayado fuera de texto]

Análisis CGR

En relación con el incumplimiento de la medida preventiva impuesta por la CAM mediante Resolución 2134 del 20 de octubre de 2014, es importante mencionar que en el concepto técnico 005 de 14 de diciembre 2015 y acogido mediante Auto 116 de 19 de abril de 2017⁶³ por el cual se dio inicio al proceso sancionatorio. Es de anotar que, quedó estipulado por parte del funcionario del Ministerio el incumplimiento de dicha medida preventiva. El técnico y/o equipo técnico que realizó dicho concepto a la fecha de emisión de este se encontraba con una relación laboral vigente con la entidad y en desarrollo de sus funciones, realizó una visita de campo a partir de la cual emitió su concepto manifestando lo evidenciado, el cual fue posteriormente acogido, por lo que ya se considera una prueba sumaria válida dentro del proceso y que debió ser considerada dentro de las circunstancias agravantes.

Ahora bien, en lo que respecta a las pruebas que fueron aceptadas y negadas mediante Auto No. 088 del 24 de mayo de 2021, cabe resaltar que los conceptos técnicos mediante los cuales se aplicaron los criterios para determinar la sanción monetaria a imponer tienen fecha de realización por parte del grupo técnico 24 de junio de 2022 y 04 de abril de 2023,

⁶³ Por la dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

es decir, que las pruebas que aceptaron y consideraron para la tasación mediante el acto administrativo 088 se encontraban estipuladas para el momento de realización de ambos conceptos técnicos, por lo que no se evidencia una debida trazabilidad de la información, del porqué entre conceptos tienen en cuenta diferente información.

Asimismo, dentro del acto administrativo 088, si bien la cartera ministerial con base a sus facultades, autonomía y considerando la conducencia, pertinencia y necesidad de los documentos obrantes dentro del expediente, aceptó y negó las pruebas que serían evaluadas, aunque dentro del acto administrativo no expresa una justificación debida del porqué se negaron ciertos documentos como pruebas, considerando que estos documentos fueron emitidos por autoridades ambientales (ANLA, CAM), que forman parte del Sistema Nacional Ambiental Nacional (SINA) y que en cumplimiento de sus funciones como autoridades ambientales y en seguimiento al proyecto emitieron dichos documentos. Este accionar de la cartera dentro de la expedición del acto administrativo No. 088, deja evidencia de una presunta configuración del defecto fáctico, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia:

Defecto fáctico:

18. Esta Corporación estableció, en su variada jurisprudencia, que el defecto fáctico se configura cuando: i) existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; ii) se da una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; o iii) no se valora en su integridad el material probatorio.

Así mismo, esta Corte puntualizó que el defecto estudiado tiene dos dimensiones, una positiva y otra negativa. La primera se presenta cuando el juez efectúa una valoración por “completo equivocada”, o fundamenta su decisión en una prueba no apta para ello y, la segunda, cuando omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna.⁶⁴

Defecto que se puede presentar cuando se efectúa una valoración por “completo equivocada” o fundamenta su decisión en una prueba no apta para ello, o, cuando se omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna, esta última la cual se refleja durante la revisión documental.

Por último, los cambios administrativos que manifiesta la entidad no son justificación del retraso evidenciado dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con presunta incidencia disciplinaria y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

⁶⁴ Sentencia T-967 de 2014. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-967-14.htm>.

Hallazgo 7. Construcción de infraestructura en zona de ronda represa del Quimbo (ANLA, CAM) [OI]

Resumen:

Falta de coordinación interinstitucional para el control de construcciones ilegales en la zona de ronda de la represa del Quimbo.

Criterios

Las rondas hídricas se acotan tanto para sistemas lóticos como para lénticos, se tiene como referente para este tipo de embalse, la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia (MMA, 2002) y la Política Nacional para la gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios ecosistémicos – PNGIBSE (Minambiente, 2012)⁶⁵.

La Política relacionada con los cuerpos de agua tiene como objetivo general el de propender por su conservación y uso sostenible con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socio-culturales, como parte integral del desarrollo del País.

- Decreto 2811 de 1974

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

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

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual debe realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el gobierno nacional.

- Decreto 2245 de 2017⁶⁶

Este decreto establece los criterios para definir el orden de prioridades para el inicio del acotamiento de las rondas hídricas, desarrolla los criterios para precisar desde donde se

⁶⁵ Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia, ministerio de ambiente y desarrollo sostenible dirección de gestión integral del recurso hídrico, <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/GUIA-PARA-EL-ACOTAMIENTO-DE-LAS-RONDAS-HIDRICAS-VF.pdf>

⁶⁶ Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas.

acota y hasta dónde llega su límite físico y define las directrices para su manejo ambiental por parte de las Autoridades Ambientales competentes.

La realización de cualquier actividad que involucre la ocupación permanente o temporal de la ronda hídrica, está sujeta a lo dispuesto en la normativa que establece el manejo ambiental.

- Ley 99 de 1993

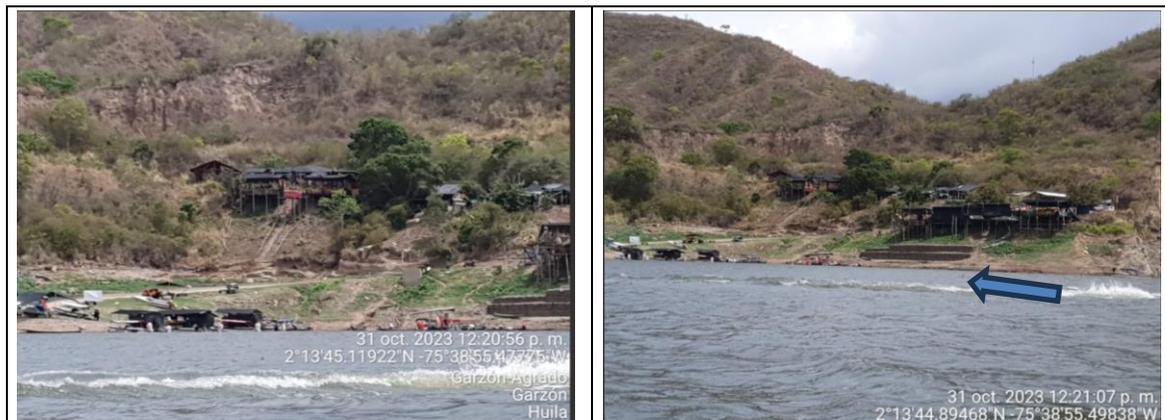
Establece en el TITULO IX, las funciones de las entidades territoriales y la planificación ambiental, el artículo 65 dispone en su numeral 6:

Artículo 65. Funciones de los municipios, de los distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: [...]

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

Hechos/Condición

En visita de auditoría realizada por la CGR el 31 de octubre de 2023⁶⁷, se observaron construcciones irregulares en la zona de inundación de la presa, obras realizadas por terceros sin autorización por parte de las autoridades competentes, con el propósito de prestar servicios recreativos tales como actividades acuáticas (Sky náutico, canotaje), servicios de restaurante entre otros, sin las medidas de seguridad y disponibilidad de servicios sanitarios básicos, como se observa en el siguiente registro fotográfico:



⁶⁷ La visita de auditoría estuvo acompañada por funcionarios de MADS, ANLA y CAM.

Fotografía: CGR Oct 31 2023, construcciones bajo la cota 720 MSNM (Zona de Inundación).

Fotografía: CGR Oct 31 2023, construcciones no formales en zona de remoción apuntalada con gaviones

Se evidencia que las construcciones se realizaron de manera antitécnica y ponen en riesgo la vida de los usuarios y visitantes.

Causa

Deficiencias en el control a la ocupación de la zona de inundación por parte de las autoridades competentes.

Efecto

La infraestructura no es la adecuada para la prestación de los servicios turísticos. Además de posible contaminación del agua del embalse por vertimientos y combustibles.

Dado que la infraestructura está dentro de la cota inundación, se presenta un riesgo para las personas que hacen uso de dicha infraestructura.

Este es un hallazgo administrativo y se comunicará a otras instancias: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Municipio El Agrado, Municipio de Garzón.

Respuesta de la ANLA

La ANLA respondió mediante radicado 20231000612801 del 20 de noviembre de 2023, en la cual se resalta lo siguiente:

“De acuerdo con la información verificada en el marco de las visitas de seguimiento al proyecto, así como con las administraciones municipales de Garzón y el Agrado, esta Autoridad tiene conocimiento que se han instaurado derechos policivos en la zona de ronda del embalse y que ello obedece a lo siguiente:

-Presencia de pescadores de Puerto Seco dentro de la zona de restricción de navegación

-Ocupación de predios privados en la zona aledaña al puente paso El Colegio

-Ocupación de predios privados con ganado en zonas de ronda y revegetalización

-Desarrollo de actividades económicas y turísticas no autorizadas junto al embalse sobre el área conocida como balseadero y que de acuerdo con lo informado por las administraciones municipales ponen en riesgo la seguridad de personas que hacen uso de servicios no autorizados y que están destinados a la recreación y deporte”.

Así mismo, esta Autoridad Ambiental tiene conocimiento de la denuncia por las afectaciones ambientales ocasionadas por la ocupación ilegal de predios propiedad de ENEL Colombia SA ESP en la zona de Balseadero, en donde la comunidad desarrolla actividades de turismo no autorizado, ni controlado; lo que ha causado algunas afectaciones ambientales sobre la flora y fauna asociada a la zona de ronda. Lo cual ha sido copiado a las autoridades competentes que corresponden a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM y la administración municipal de Garzón y El Agrado.”

Continúa informando el ANLA en su respuesta, que:

“[...] se han desarrollado mesas de trabajo con las oficinas de Planeación Municipal de cada municipio y la CAM, para avanzar en el ordenamiento ambiental regional, mediante entrevistas a alcaldes y sus delegados de planeación y/o Gobierno, durante las visitas de seguimiento de los años 2020 a 2023, se constató con los mandatarios que la Sociedad ha brindado su acompañamiento en las jornadas de trabajo con los seis municipios del área de influencia en la que se han trabajado en conjunto la solución.”

Análisis CGR

La ANLA tiene a su cargo realizar el debido seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones establecidas por parte del licenciatario y tomar las medidas a que haya lugar, entre la que se encuentra el deber de dar a conocer a las autoridades competentes las irregularidades que detecte en ejercicio de sus funciones. Además, la CGR, recalca la importancia del principio de coordinación en el ejercicio de la función pública, en el sentido de *garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales*⁶⁸.

Para el caso concreto, corresponde a la CAM y a los municipios de Garzón y El Agrado, contribuir, desde sus funciones y competencias, a disminuir las presiones antrópicas sobre zona de ronda del embalse, como la ocupación y la construcción de infraestructuras de manera irregular por parte de terceros, a fin de lograr la protección y recuperación de las áreas intervenidas irregularmente, contribuir a la recuperación y mantenimiento del cuerpo de agua y reducir la exposición a los riesgos de inundaciones y avenidas torrenciales, entre otros.

Por lo anterior esta observación no se valida como hallazgo para la ANLA, sin embargo se trasladan los hechos evidenciados, y dado que hacen parte de un área bajo su seguimiento (ronda represa), para las posibles acciones en el marco de sus competencias.

Respuesta de la CAM

La Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM mediante radicado CGR 2023ER0223518 del 22 de noviembre de 2023 allega respuesta a las observaciones remitidas por la CGR, dentro del oficio se resalta:

“(...) tal como lo establece el parágrafo 5 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015, las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no tendrán las competencias señaladas en el presente artículo, cuando los proyectos, obras o actividades formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); por tanto y, para el caso, por estar el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo licenciado por la ANLA, no tiene esta Corporación competencia para tramitar y otorgar algún tipo de permiso dentro del área o cota de inundación de dicho Embalse, en lo que respecta a actividades de turismo(...)”

Así mismo, que de conformidad con la Resolución 0899 de 2009, que otorga la licencia ambiental en sus numerales:

⁶⁸ Ley 489 de 1998, art. 6.

“(…) 2.2.1.1.2. La Empresa debe realizar el ordenamiento de la ronda de la franja de protección perimetral para darle el respectivo uso conforme a una zonificación ambiental, donde se definan entre otros, los usos para embarcaderos, áreas de protección, áreas de recreación, áreas turísticas, etc., garantizando el manejo adecuado durante la vida útil del proyecto. Este estudio deberá ser entregado al tercer año de haberse iniciado la construcción del proyecto.

2.2.1.2.3. La Empresa deberá establecer los linderos de las áreas protectoras de hábitats, utilizando estacones de colores representativos que indiquen la frontera de la zona de protección, y se efectuará el cercado del predio para evitar actividades de cacería, leñateo, pastoreo, y en general, cualquier ocupación de los predios por parte de invasores o aparceros.(…)”

La Corporación precisa refiriéndose a las obligaciones anteriores que los estudios

“(…) hasta la presente no han sido socializados a la Corporación; por tanto, no se tiene certeza del ordenamiento de la ronda de la franja de protección perimetral para darle el respectivo uso conforme a una zonificación ambiental, donde se definan entre otros, los usos para embarcaderos, áreas de protección, áreas de recreación, áreas turísticas, etc.

En muchos sitios de la ronda de la franja de protección no se ha cercado el perímetro, no se han establecido los linderos de las áreas protectoras, utilizando estacones de colores representativos que indiquen la frontera de la zona de protección.(…)”

Análisis CGR

La CAM, en su Plan de gestión ambiental regional PGAR, 2011-2023⁶⁹ dispone que:

“(…) la acción requerida es necesariamente integral, intersectorial e interinstitucional, razón por la cual el plan incorpora y define las diferentes responsabilidades de los entes territoriales, instituciones del estado, sector privado y gremios económicos, con el acompañamiento y seguimiento de la CAM, pero con una responsabilidad conjunta de todos los sectores de la sociedad (…).”

Por lo tanto, corresponde a esta autoridad, desarrollar las actividades necesarias para dar cumplimiento a la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en el área de influencia del proyecto El Quimbo, con el fin de garantizar, que los bienes y servicios ambientales se dispongan para el desarrollo actual y futuro de la región.

Además, la CGR, recalca la importancia del principio de coordinación en el ejercicio de la función pública, en el sentido de *garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales*⁷⁰. Para el caso concreto, corresponde a la CAM y a los municipios de Garzón y El Agrado, contribuir, desde sus funciones y competencias, a disminuir las presiones antrópicas sobre zona de ronda del embalse, como la ocupación y la construcción de infraestructuras de manera irregular por parte de terceros, a fin de lograr la protección y recuperación de las áreas intervenidas irregularmente, contribuir a la recuperación y mantenimiento del cuerpo de agua y reducir la exposición a los riesgos de inundaciones y avenidas torrenciales, entre otros.

⁶⁹ https://www.cam.gov.co/media/filer_public/5d/5d/5d5dd641-5eb4-46f4-9f51-adb474a31173/texto.pdf página 17.

⁷⁰ Ley 489 de 1998, art. 6.

Por lo anterior, se valida como hallazgo de auditoría para la CAM, ante las deficiencias de coordinación, integración y colaboración, para llevar a cabo la gestión integral asociada al proyecto el Quimbo y se comunicará a otras instancias: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Municipio de Garzón y Municipio El Agrado.

Hallazgo 8. [D5] Procesos sancionatorios (CAM)

Resumen:

Incumplimiento de términos procesales en los procesos sancionatorios ambientales que adelanta la Corporación.

Crterios

- Decreto 1076 de 2015⁷¹

Artículo 1.2.5.1 Corporaciones Autónomas Regionales Desarrollo Sostenible.

Artículo 1.2.5.1.1 Naturaleza jurídica. Las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. Las corporaciones autónomas regionales y a las de desarrollo sostenible, se denominarán corporaciones.

- Decreto 1768 de 1994⁷²

Artículo 2.- Normas aplicables. Las corporaciones se registrarán por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, el presente decreto y las que las sustituyan o reglamenten. En lo que fuere compatible con tales disposiciones, por ser de creación legal se les aplicarán las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional.

- Ley 99 de 1993

⁷¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁷² Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del Artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993.

Artículo 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.

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

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. [...]

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

- Ley 1437 de 2011

CAPÍTULO III

Procedimiento administrativo sancionatorio

Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

Parágrafo. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para la práctica de pruebas no será mayor a diez (10) días, si fueran tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior podrá ser hasta de treinta (30) días. El traslado al investigado será por cinco (5) días.

(Parágrafo, adicionado por el Art. 5 de la Ley 2080 de 2021)

Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

- Ley 1333 de 2009

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.

Artículo 25. Descargos. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes. [...]

Artículo 26. Práctica de pruebas. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

Parágrafo. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8o y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

- Procedimiento Atención a las Infracciones Ambientales (P-CAM-042)

1. OBJETIVO Garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, aplicando al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el Artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

2. ALCANCE Prevenir, impedir, compensar o evitar la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente los recursos naturales el paisaje o la salud humana.

- Ley 1952 de 2019⁷³

Artículo 26. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27: ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

Artículo 38. DEBERES. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

Hechos/Condición

La CGR determinó las siguientes situaciones:

- SAN-00417-20

La Corporación mediante Auto 119 del 14 de diciembre de 2020, da inicio al procedimiento sancionatorio debido al incumplimiento a la Resolución 1269 del 11 de mayo del 2016⁷⁴ por no realizar la medida de compensación impuesta consistente en la siembra técnica de cuatro hectáreas con una densidad de siembra de 1.100 plántulas por hectárea, proceso que, continuando con el trámite de acuerdo con lo estipulado por la Ley 1333 de 2009, se emitió Auto de Formulación de cargos 015 del 16 de febrero de 2021, Auto de pruebas 070 del 29 de junio del 2021, Auto que niega pruebas 014 del 29 de junio del 2021 y Auto 130 del 13 de diciembre de 2022 de la etapa de Alegatos de Conclusión.

- SAN-00418-20

Mediante Auto 120 del 14 de diciembre de 2020, se da inicio al procedimiento sancionatorio debido al Incumplimiento a la medida de compensación impuesta en la Resolución 3553 del 08 de noviembre de 2016⁷⁵, proceso que, continuando con el trámite de acuerdo con lo

⁷³ Deroga la Ley 734/2002. Art 27 y 34, a partir del 29 de marzo de 2022

⁷⁴ Por la cual se otorga permiso de aprovechamiento forestal único.

⁷⁵ "Por la cual se otorga permiso de aprovechamiento forestal único".

estipulado por la Ley 1333 de 2009, emitió Auto de Formulación pliego de cargos 017 del 16 de febrero de 2021, Auto de pruebas 081 del 13 de julio de 2021, Auto que niega pruebas 023 del 13 de julio de 2021 y Auto de Alegatos de Conclusión 134 del 13 de diciembre de 2022.

- Actos administrativos definitivos

De los siguientes expedientes, se evidencia que transcurrido aproximadamente 10 meses de la presentación alegatos de conclusión, a la fecha no ha proferido acto administrativo definitivo, en los términos del artículo 49 de la ley 1437 de 2011.

Tabla 5. PAS sin acto administrativo definitivo

Expediente	Auto de Alegatos de Conclusión
SAN-385-20	Auto No. 128 del 12 de diciembre de 2022
SAN-386-20	Auto No. 136 del 14 de diciembre de 2022
SAN-401-20	Auto No. 127 del 12 de diciembre de 2022
SAN-402-20	Auto No. 129 del 12 de diciembre de 2022
SAN-415-20	Auto No. 136 del 14 de diciembre de 2022
SAN-416-20	Auto No. 133 del 13 de diciembre de 2022
SAN-419-20	Auto No. 137 del 14 de diciembre de 2022
SAN-420-20	Auto No. 136 del 14 de diciembre de 2022

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: procesos sancionatorios CAM.

- SAN-00382-20

La CAM inicia indagación preliminar de acuerdo con los términos del Artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, mediante el Auto DTC-082 de 29 de agosto de 2019, por presunta infracción ambiental por pérdida de cobertura forestal de un árbol de especie nativa conocido comúnmente como Cedro (*Cedrela odorata*). El proceso continuo su curso con el Auto 094 del 13 de noviembre de 2020, con el que se da inicio a un proceso sancionatorio ambiental, es decir, transcurridos más de 14 meses, excediendo los tiempos estipulados en la Ley para finalizar la etapa en la cual se encontraba, sin importar la etapa actual en la cual se encuentra el proceso.

- DTC-1-016-2015

La Corporación inició un proceso sancionatorio ambiental mediante Auto de fecha 30 de marzo 2015, proceso que, continuando el debido trámite por parte de la corporación, emitió Auto de formulación de cargos 212 del 27 de diciembre de 2018, a lo cual la empresa EMGESA presento sus descargos mediante oficio de febrero de 2019. Una vez la Corporación hizo el estudio del material probatorio y de las pruebas presentadas por la empresa, mediante la Resolución 119 del 16 de enero de 2020, dejó sin efectos unas actuaciones del proceso sancionatorio ambiental del expediente, en la cual manifestó:

"[...] En consecuencia a lo desarrollado y con el fin de corregir cualquier presunto vicio en la parte procedimental dentro del proceso sancionatorio ambiental y en aras de garantizar el debido proceso

administrativo, el principio de legalidad y los principios rectores de la función administrativa contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política que le atañe a los presuntos infractores, es necesario retrotraer el presente procedimiento sancionatorio con el fin de subsanar los vicios de nulidad por falta de competencia para adelantar el proceso sancionatorio por conductas que constituyen infracción a la normatividad ambiental e incumplimiento a las disposiciones legales de actos administrativos emanados por autoridad ambiental, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 2 parágrafo único de la Ley 1333 de 2009 [...]” (Sic)

Con base en lo expresado por la Corporación, mediante oficio con radicado CAM 20213300101151 de 01 de junio de 2021, dio traslado por competencia a la ANLA lo relacionado a la presunta infracción, traslado que se realizó transcurrido un tiempo aproximado de 16 meses.

En ese contexto, la CGR evidencia retrasos en el estudio y desarrollo de los procedimientos sancionatorios ambientales por parte de la CAM, considerando:

1. Que la CAM dio inicio al proceso sancionatorio ambiental expediente SAN-00382-20, y que en desarrollo del debido proceso excedió los tiempos de estudio durante la etapa de Indagación preliminar, sin justificación.
2. Que la CAM traslado por competencia una presunta infracción ambiental del expediente DTC-1-016-2015 transcurridos aproximadamente 16 meses, tiempo que afecta el proceso y el cual no tiene justificación. Adicionalmente, el estudio de competencia o no por parte de la CAM, debido hacerse en la etapa de indagación preliminar, estudio que hubiera evitado desgaste de los funcionarios a cargo.
3. Que en relación con los expedientes SAN-385-20, SAN-386-20, SAN-401-20, SAN-402-20, SAN-415-20, SAN-416-20, SAN-419-20, SAN-420-20, SAN-00417-20 y SAN-00418-20, han transcurrido aproximadamente 10 meses a partir de la notificación de los alegatos de conclusión, etapa que se encuentra detenida y no se evidencia actuación alguna por parte de la Corporación.

Causa

Lo expuesto anteriormente obedece a deficiencias en la evolución y seguimiento de los procesos administrativos sancionatorios, lo que deriva en el incumplimiento el término establecido en el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011.

Efecto

La situación manifestada, conlleva a retrasos de la oficina que tiene a cargo los procesos sancionatorios provocando que se tomen decisiones de fondo inoportunas, provocando que se materialice el riesgo y que las causas que originaron la apertura del procedimiento hayan desaparecido con el tiempo, desvirtuándose la figura y finalidad del ejercicio administrativo por parte de la autoridad ambiental, viéndose afectados los recursos naturales.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

La Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM mediante radicado CGR 2023ER0223518 del 22 de noviembre de 2023 allega respuesta a las observaciones remitidas por la CGR, dentro del oficio se resalta:

“(...)

Así las cosas, respecto del trámite administrativo adelantado dentro del proceso **SAN-00382- 20**, es importante resaltar que, al analizar el expediente, se evidencia que el auto de indagación preliminar se notificó personalmente a los investigados los días 23 y 24 de septiembre de 2019, mismo mes en el que el señor Losada Sierra, en su condición de presunto infractor rindió versión libre y espontánea sobre los hechos materia de investigación, firmando dentro de la misma diligencia acta de amonestación, en la que se comprometió a realizar en un término de treinta (30) días la siembra técnica de unos individuos forestales; por tanto, una vez vencido dicho plazo, se procedió a realizar visita de seguimiento, la cual se llevó a cabo el día 20 de diciembre de 2019, en la que se constató el cumplimiento del compromiso.

Que, contando desde la fecha de notificación del referido acto administrativo, los seis (6) meses de indagación preliminar, vencían el 24 de marzo de 2020; no obstante, previó al vencimiento de dicho término y, en razón a la situación de emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, esta Corporación expidió la Resolución No. 604 del 16 de marzo de 2020, en la cual se estableció:

“(…) **ARTÍCULO PRIMERO:** Suspender en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, los términos administrativos de los trámites ambientales de licencias, permisos y procedimientos sancionatorios, así como los términos de los procedimientos de cobro coactivos, las reclamaciones de tasa por uso de agua, tasa retributiva, tasa compensatoria por caza de fauna silvestre y por aprovechamiento forestal, desde el día 17 hasta el 20 de marzo de 2020.

(...)

Así las cosas, una vez esta Corporación levantó la suspensión de términos, lo cual se hizo a través de la Resolución No. 1558 del 31 de agosto del 2020, en la que se indicó que los términos administrativos de los procedimientos sancionatorios en curso, se reanudarían en la etapa en la que se encontraban; eran muchos los trámites que debían ser atendidos por el personal de la Dirección Territorial Centro, los cuales no solo se limitaban a la atención de denuncias, sino que también comprendían trámites de permisos, respuestas a peticiones, apoyo a temas de gestión del riesgo, entre otros.

Por analogía a lo expuesto se puede concluir, que el vencimiento de dicho término de indagación preliminar, no afectó ni el debido proceso ni el derecho de defensa, ya que en las etapas procesales hasta ahora surtidas se le ha dado la oportunidad a los investigados para participar de las mismas y solicitar las pruebas que consideren necesarias.

En lo que respecta al segundo punto, en el que la Contraloría General indica: “Que la CAM trasladó por competencia una presunta infracción ambiental del expediente DTC-1-016-2015 transcurridos aproximadamente 16 meses, tiempo que afecta el proceso y el cual no tiene justificación. Adicionalmente, el estudio de competencia o no por parte de la CAM, debido (sic) hacerse en la etapa de indagación preliminar, estudio que hubiera evitado desgastes de los funcionarios a cargo”; Precisa esta Corporación, lo siguiente:

Una vez el Despacho conoció la presunta infracción generada en el sitio donde se estaba construyendo la PTAR de la Jagua, procedió a emitir el respectivo Concepto Técnico No. 333 de 2014, en el que se constató la infracción evidenciada; no obstante, en dicha visita no se determinó que el sitio donde se llevaban a cabo las actividades se encontraba dentro del área licenciada por la ANLA; por tanto, se le dio continuidad al trámite administrativo establecido en la Ley 1333 de 2009, imponiendo medida preventiva de suspensión de actividades; así mismo, se procedió a dar inicio al respectivo proceso sancionatorio y a la formulación de cargos de reproche.

Así las cosas, este Despacho al verificar dicha situación de falta de competencia, procedió mediante Resolución No. 119 de fecha 16 de enero de 2020, a dejar sin efectos algunos actos administrativos expedidos por la Dirección Territorial Centro, quedando la investigación en etapa de imposición de medida preventiva; por lo que una vez notificada la referida resolución, se procedió a remitir por competencia a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, el expediente DTC-1-016-2015.

Con lo anterior, se demuestra por esta Corporación que el traslado a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, en los términos procesales ya indicados, estuvo debidamente justificado.

Frente al tercer punto, en el que indica la Contraloría General, lo siguiente: “Que en relación con los expedientes SAN-385-20, SAN-386-20, SAN-401-20, SAN-402-20, SAN-415-20, SAN-416-20, SAN-419-20, SAN-420-20, SAN-417-20 y SAN-418-20, han transcurrido aproximadamente 10 meses a partir de la notificación de los Alegatos de Conclusión, etapa que se encuentra detenida y no se evidencia actuación alguna por parte de la Corporación”; precisa el Despacho

En primer lugar, es importante precisar que dicha etapa procesal de alegatos de conclusión, la cual está regulada en la Ley 1437 de 2011 y la cual indica en su artículo 49 que se tiene un término de treinta (30) días después de presentados los alegatos de conclusión para proferir la resolución definitiva, regula un procedimiento administrativo general; por tanto, en lo que respecta a la Ley 1333 de 2009, dicha etapa procesal no la establece; no obstante, esta Corporación en aras de ser garantista con el investigado ha decidido darle una última oportunidad, previo a tomar la decisión de fondo, para que ejerza su derecho de defensa y contradicción, e indique las razones por las que no debe ser sancionado, de acuerdo al acervo probatorio existente y allegado al proceso; por tanto, no se puede endilgar el incumplimiento de un término que no aplica en el procedimiento especial regulado por la Ley 1333 de 2009, para los procedimientos sancionatorios cuando lo que se ha buscado por parte de Autoridad Ambiental, es dar un espacio adicional de defensa al presunto infractor.

Se aclara además al Ente de Control, que la Dirección Territorial Centro de la Corporación ha venido realizando la proyección de los actos administrativos pertinentes en cada procedimiento para la finalización de los mismos, no obstante, dichos actos requerían como soporte de la multa a imponer como sanción, la tasación respectiva, la cual se encontraba en elaboración. Ahora bien, con el fin de poder entregar en esta oportunidad, los actos administrativos de decisión final en los procedimientos SAN-385-20, SAN-401-20, SAN-402-20, SAN-415-20, SAN-416-20, SAN-419-20, SAN-420-20, SAN-417-20 y SAN-418-20, se realizó un esfuerzo adicional de todos los profesionales del área forestal de la Dirección Territorial para lograr cumplir el cometido, razón por la cual se anexan las Resoluciones definitivas.” [Subrayado fuera de texto]

Análisis CGR

En lo que respecta al Expediente Sancionatorio SAN-00382-20, si bien la entidad suspendió los términos administrativos de trámites debido a la situación de emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional, y que luego del levantamiento de dicha medida, la autoridad ambiental retomó actividades administrativas paulatinamente, estas consideraciones no solventan que en el momento de la emisión de la suspensión de los trámites administrativos, la fecha de vencimiento de la etapa en la que se encontraba el proceso estaba a ocho (8) días y que luego del levantamiento de esta medida, pasaron dos meses adicionales para dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental, aun teniendo conocimiento de que, con anterioridad a la suspensión de los términos por la emergencia sanitaria, el proceso estaba próximo a vencer términos, evidenciándose la falta de celeridad en el cumplimiento de los procesos administrativos.

En relación con el expediente sancionatorio DTC-1-016-2015, la Resolución 119 del 16 de enero de 2020 que dejó sin efectos algunas actuaciones adelantadas en este proceso, la

cual fue notificada personalmente en febrero de 2020 a la empresa, pero no a los integrantes del consorcio involucrados en el proceso, por lo que debieron proceder a la notificación por aviso, pero que se realizó luego del levantamiento de los términos de la emergencia sanitaria, es decir, sólo hasta el 24 de abril de 2021, 8 meses después de levantada esta medida, evidenciando la falta de celeridad dentro del proceso por parte de los funcionarios a cargo, considerando que con anterioridad al inicio de la suspensión de términos, en febrero de 2020, se pudo haber realizado dicha notificación. Asimismo, la falta de competencia ante la posible infracción ambiental quedó evidenciada desde la fecha en que se emitió la Resolución No. 119, por lo que al momento en la que quedó debidamente surtida, se debió continuar con el proceso de remitir al competente en el menor tiempo posible, proceso que se continuo solo hasta junio de ese año.

Por último, en relación con los expedientes que se encontraban en la etapa de alegatos de conclusión (SAN-325-20, SAN-386-20, SAN-401-20, SAN-402-20, SAN-415-20, SAN-416-20, SAN-419-20, SAN-420-20, SAN-00417-20 y SAN-00418-20), procesos que se rigen por la Ley 1333 de 2009, si bien en dicha ley no se establece términos, los vacíos o aspectos no regulados en la Ley 1333 de 2009, que en efecto existen, deben ser llenados o suplidos con las reglas de la Ley 1437 de 2011, la cual establece los 30 días para dicha etapa procesal. Adicionalmente, las resoluciones definitivas de estos procesos, que la entidad remite, se emitieron posterior a la fecha de comunicación de las observaciones, es decir una vez la CGR puso en conocimiento la irregularidad ante la Corporación.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con presunta incidencia disciplinaria y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

Hallazgo 9. [D6] Actualización en el eKOGUI y Provisión de la sentencia (MADS)

Resumen:

Incumplimiento de la Resolución 353 de 2016 en relación con constituir una provisión ante un fallo de primera instancia desfavorable a la entidad.

Criterios

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de la Dirección de Gestión de Información, indica:

A partir de febrero de 2022 el aplicativo eKOGUI sugiere el valor de la provisión contable tomando como referencia la metodología de la ANDJE (Resolución 353/16).*

- Resolución 353 de 2016⁷⁶

Artículo 3. Metodología para el cálculo de la provisión contable. [...] En el evento en el que se profiera una sentencia, y/o cuando en el proceso existan elementos probatorios, jurisprudenciales y/o sustanciales que modifiquen su probabilidad de pérdida se deberá actualizar la provisión contable. [...]

Artículo 6. Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado debe calificar el nivel de los siguientes riesgos (a partir de los niveles: ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO O BAJO):

- a) Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.*
- b) Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda.*
- c) Presencia de riesgos procesales y extraprocesales.*
- d) Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.*

Parágrafo: Una vez realizada esta calificación se obtiene la probabilidad de pérdida del proceso.

Artículo 8. Otras reglas: [...]

b) Todo proceso que se pierda por la entidad en primera instancia se deberá provisionar por el valor de la condena y el mismo será registrado por el apoderado en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa eKOGUI. [...]

- Ley 1952 de 2019⁷⁷

Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

Hechos/Condición

⁷⁶ AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad.

⁷⁷ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

Del análisis realizado a la información contenida en la Planilla de procesos judiciales del eKOGUI, con corte a 30 de marzo de 2023, y cotejados los registros con los procesos en contra del MADS, clasificados y calificados en el sistema, se evidenció que, del universo de 1.017 procesos, 50 están relacionados con el PHEQ. En uno de ellos, el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la Sentencia T-269 del 2020 resolvió:

QUINTO: Condenar a La Nación -Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y EMGESA S.A. E.S.P., de manera solidaria a reconocer y pagar al grupo como valor total y como indemnización colectiva así: Por perjuicios materiales el valor total de Ochocientos setenta y tres millones seiscientos mil pesos (\$873.600.000), los cuales se actualizarán a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia, en la forma indicada en la parte motiva.

Sin embargo, en el sistema eKOGUI el proceso se encuentra activo y está calificado en su última actualización de la siguiente manera:

Fecha última calificación del riesgo	Calificación Fortaleza de La Defensa	Calificación Fortaleza Probatoria	Calificación Riesgo Procesal	Calificación Nivel De Jurisprudencia	Probabilidad de perder el caso
31/01/2023	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO	MEDIA

Plantilla enviada en respuesta MADS

Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, según el eKOGUI, el registro del valor estimado de la obligación contingente de los procesos judiciales se muestra de la siguiente manera:

*BAJO: (Mayor al 10% e inferior o igual al 25%)
 MEDIO: (superior al 25% e inferior al 50%)
 ALTO: (Más del 50%)
 REMOTO: (Menor o igual al 10%)*

Ahora bien, según la metodología para el cálculo de la obligación contingente (procesos judiciales 2023), esta calificación debe ser evaluada de acuerdo a la sumatoria de todas las pretensiones de la demanda y tomar como valor de referencia datos históricos de casos o procesos análogos y sentencias condenatorias precedentes, pudiendo ser base de una reevaluación del riesgo por parte de la entidad.

Al momento de realizar la presentación institucional al inicio de la auditoría, el 2 de agosto de 2023, el MADS indicó que no existía riesgo de pérdida de los procesos relacionados con el PHEQ, dada que la competencia de seguimiento y evaluación es de la ANLA. El 31 de enero de 2023, se hizo una actualización del proceso, con un término de más de los 6 meses estipulados en la metodología, estableciendo un nivel MEDIO aun contando con los antecedentes reflejados en el EKOGUI y un fallo desfavorable a la espera de una segunda instancia sigue siendo inferior a una calificación adecuada con respecto a este proceso.

Además, teniendo en cuenta lo estipulado en Resolución 353 de 01 de noviembre de 2016:

Artículo 8. Otras reglas [...]

b) Todo proceso que se pierda por la entidad en primera instancia se deberá provisionar por el valor de la condena y el mismo será registrado por el apoderado en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa eKOGUI.

Se puede observar en la plantilla que no se ve reflejado la actualización en el eKOGUI acerca del valor de la provisión contable, asimismo la modificación del tipo de registro contable sugerido:

Fecha Asignación	Valor Provisión Contable	Fecha de la Provisión Contable	Año estimado de terminación del proceso	Fecha de la última calificación del riesgo	Calificación Fortaleza de La Defensa	Calificación Fortaleza Probatoria	Calificación Riesgo Procesal	Calificación Nivel De Jurisprudencia	Probabilidad de perder el caso	Tipo de registro contable sugerido	Valor presente contingencia sugerido	Instancia	Condena obligación de hacer
2021/05/10	\$ -	2022-11-10 09:24:12	2023	2022-11-10 09:24:12	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO ALTO	BAJO	MEDIA	CUENTAS DE ORDEN	7.180.422.410	SEGUNDA INSTANCIA	Por perjuicios materiales el valor total de Ochocientos setenta y tres millones seiscientos mil pesos (\$873.600.000), Por perjuicios morales en el equivalente a Quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la ejecutoria del fallo

Fuente: Plantilla eKOGUI

Así las cosas, la CGR observa deficiencias en el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa eKOGUI, específicamente en cuanto a la provisión contable, dado el fallo desfavorable en primera instancia y acorde con lo establecido en la Resolución 353 de 01 de noviembre de 2016.

Causa

Debilidades por parte de la oficina jurídica, frente a la revisión y análisis de la información que soporta el sistema único de gestión eKOGUI.

Efecto

Riesgo de contar con la disponibilidad presupuestal en caso que el fallo sea desfavorable en una segunda instancia.

Posible subestimación de las Provisiones por concepto de Sentencias Judiciales y el Patrimonio, por tanto, la posibilidad de no reflejar la situación actual de la entidad en sus estados financieros y la razonabilidad de las cifras aportadas en las vigencias donde no se reportó la provisión requerida.

Esta observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS mediante radicado 2023ER0225505 de 20 de noviembre de 2023 presentó respuesta a las observaciones, en dicho oficio se resalta:

“Como se indicó en respuestas anteriores a las auditorías realizadas sobre el Sistema eKOGUI, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la administradora del Sistema y la Coordinación de Procesos Judiciales, ha estado trabajando desde 2015 para asegurar que los abogados cumplan con la obligación legal de registrar y mantener actualizada la información de sus procesos judiciales. Esto incluye la calificación del riesgo y la provisión contable, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE y con la Metodología de reconocido valor técnico adoptada por la entidad mediante la Resolución 0188 de 2017. Esta situación se evidencia en las certificaciones semestrales expedidas por la Oficina de Control Interno, que son remitidas a la citada Agencia para control y seguimiento, en los correos enviados continuamente a los abogados, en las directrices emanadas directamente de la jefatura de la OAJ y de la coordinación de procesos judiciales, en las funciones y obligaciones contractuales, y con el logro de la certificación en el Modelo Óptimo de Gestión-MOG obtenida en el año 2022.

En relación con la observación realizada, y una vez aclarado por parte de su Despacho que corresponde a la Sentencia de primera instancia S-269 de 2020, emitida dentro de la Acción de Grupo 41 001 23 33 000 2016 00170 00 y no T-269 de 2020, se realizó la revisión de la calificación del riesgo y de la provisión contable realizada por el apoderado en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado-EKOGUI. Se encontró que la última se registró el 26 de julio de 2023, con una probabilidad ALTA de pérdida y para provisionar contablemente por un valor de \$1.644.473.213. Esta cifra fue reportada ante la Subdirección Administrativa y Financiera para el registro contable respectivo.

Por lo tanto, a la fecha de la presentación Institucional realizada el 2 de agosto de 2023, el proceso se encontraba actualizado conforme a la Metodología citada en líneas anteriores.

Fecha registro	Probabilidad de condena según abogado	Probabilidad de perder el caso	Fecha de admisión de la demanda	Año estimado de la terminación del proceso	Registro contable sugerido	Valor provisión contable
2023-07-26	92%	ALTA	2016-04-12	2023	Provisión contable	\$ 1.644.473.213

Fuente: Respuesta MADS.

Por lo anterior, consideramos respetuosamente que, en este caso particular, no existen deficiencias en el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado-Ekogui en cuanto a la provisión contable, ni debilidades por parte de la OAJ en relación con la información que respalda la citada aplicación, que puedan llevar a la materialización de los posibles efectos (riesgo de no contar con la disponibilidad presupuestal en caso de que el fallo sea desfavorable en una segunda instancia, posible subestimación de las Cuentas por Pagar, de las Provisiones por concepto de Sentencias Judiciales y el Patrimonio, por lo tanto, la posibilidad de no reflejar la situación actual de la entidad en sus estados financieros), indicados por su honorable despacho.”

Análisis CGR

En relación con el registro de la provisión contable, el MADS manifiesta que la última actualización fue el 26 de julio de 2023, sin embargo, al conocer el fallo en diciembre del 2020 se debió registrar la provisión contable, es decir, que en el año 2021 y 2022 no estuvo registrada la provisión, por lo que se evidencia que la actualización de los registros en el aplicativo eKOGUI no se realiza oportunamente, de acuerdo con las actuaciones adelantadas, los hechos suscitados en los procesos y la información generada en los mismos, lo cual evidencia debilidades en la supervisión para que tales registros se realicen de manera constante y rigurosa.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE											
Fecha registro	Probabilidad de perder el caso	Año estimado de la terminación del proceso	Registro contable sugerido	Valor provisión contable	Valor presente contingencia sugerido	Pretensión ajustada indexada	Fortaleza de la demanda	Fortaleza a probatoria	Presencia de riesgos procesales	Nivel de jurisprudencia	Abogado
2023-07-26	ALTA	2023	Provisión contable	\$ 1.644.473.213,00	\$ 7.826.133.782,00	\$ 7.827.646.185,16	ALTO	ALTO	ALTO	ALTO	DIEGO JAVIER RODRIGUEZ RODRIGUEZ
2023-06-27	MEDIA	2023	Cuentas de orden	\$ 1.644.473.213,00	\$ 7.826.535.237,00	\$ 7.827.646.185,16	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO ALTO	BAJO	DIEGO JAVIER RODRIGUEZ RODRIGUEZ
2022-11-10	MEDIA	2023	Cuentas de orden	\$ 0,00	\$ 7.180.422.410,00	\$ 7.196.762.051,32	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO ALTO	BAJO	HELTON DAVID GUTIERREZ GONZALEZ

Fuente: Respuesta MADS

Tal como se evidencia en el cuadro anterior, remitido por el MADS, a pesar de los registros realizados en noviembre de 2022 y junio de 2023, los mismos no realizaron los ajustes y actualizaciones ni de la probabilidad o riesgo de perder el caso, ni tampoco la inclusión de registro contable; lo anterior, indica deficiencias en el proceso e incumplimiento de la normatividad establecida.

Lo anterior, indica que el Ministerio al no registrar la provisión real de la sentencia en el EKOGUI estaría afectado la razonabilidad de la cifra aportada en las vigencias 2021 – 2022, lo que genera una subestimación de las provisiones, además de una falta disciplinaria al inobservar la norma (Resolución 353 de 2016, artículos 4, 6 Y 8).

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con presunta connotación disciplinaria y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

3.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
<i>Evaluar y conceptuar sobre la gestión de las autoridades ambientales (MADS, ANLA, CAM) en las Mesas de Gobernanza del proyecto y el seguimiento a los compromisos establecidos en Documento de Cooperación Interinstitucional de PHEQ.</i>

Hallazgo 10. Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ (MADS)

Resumen:

La Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ a la fecha no cuenta con una figura legal que reglamente su funcionamiento.

Crterios

- Acta del 5 y 6 de diciembre de 2018

Conformación de la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Licencia Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo.

Hechos/Condición

En cumplimiento del compromiso adquirido el 6 de octubre de 2018, en el marco del “Taller Construyendo País” celebrado en Garzón, Huila; lo días 5 y 6 de diciembre de 2018 se conforma la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Licencia Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo.

Esta comisión se encargará de gestionar los planes de trabajo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en relación con los siguientes temas:

1. *Tierras: Adquisición de las 2.700 has para los residentes no propietarios (este es un tema prioritario pero no es el único que debe ser discutido en el marco de la licencia).*
2. *Infraestructura: Vías, puentes, riego, servicios públicos, entre otros.*
3. *Vivienda - Reasentamiento: 200 Viviendas de Interés Social Rural y equipamiento básico.*
4. *Censo – St. T-135/13 Corte Constitucional.*
5. *Compensaciones para comunidades receptoras.*
6. *Promoción apuestas productivas.*
7. *Compensaciones.*
8. *Ambiente.*

En respuesta remitida por el MADS a la CGR⁷⁸, indicó:

(...) la configuración existente de la Comisión: i) no es de carácter vinculante al carecer de una figura legal y ii) no ha permitido un funcionamiento efectivo, motivo por el cual, el Gobierno actual viene trabajando en el borrador de propuesta de formalización de Comisión Intersectorial como instancia de interlocución, participación y articulación en el marco del proyecto Quimbo con énfasis en el acuerdo de Cooperación.

De acuerdo con lo indicado, es claro entonces que 5 años después de la conformación de la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ, la misma no cuenta con una figura legal propia que lo regule y establezca competencias y roles al interior del mismo. Esta falta de regulación se evidencia en algunas actas de reunión realizadas, en las cuales los participantes no tienen claro el alcance y la competencia de la comisión frente a las funciones de la ANLA.

De acuerdo con la Resolución 2100 de 12 de septiembre de 2023 de la ANLA, es:

"[...] el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lidera la Comisión Nacional de Seguimiento y es actualmente el encargado de convocar y dirigir el funcionamiento de esta."

Teniendo en cuenta que uno de los temas prioritarios es la "Adquisición de las 2.700 has para los residentes no propietarios", se revisó el estado de avance de planes de trabajo y hojas de ruta para el cumplimiento de la obligación.

En el Concepto Técnico ANLA 5657 de 5 de septiembre de 2023, acogido mediante resolución 2100 de 12 de septiembre de 2023, establece:

"MinAgricultura⁷⁹ propone la siguiente hoja de ruta por fases"



Fuente: Concepto Técnico ANLA 5657 de 5 de septiembre de 2023

⁷⁸ Radicado 31032023E2037997 del 2 de noviembre de 2023.

⁷⁹ Minagricultura: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Sin embargo, en la respuesta a la CGR por parte de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo de Minagricultura⁸⁰, se presentaron las siguientes etapas:



Fuente: MinAgricultura, octubre de 2023.

En este caso, no se presenta el cronograma y fechas establecidos. Es de aclarar, que la Fase I solo corresponde a las 430.88 hectáreas adquiridas por INCODER⁸¹ en noviembre de 2015, y que a la fecha no se tiene el informe final por parte de la UPRA⁸² y ADR⁸³.

En relación con la disponibilidad de tierras en el área del proyecto para establecer distritos de riego, Minagricultura indica que a la fecha solo se cuenta con cartografía a escala 1:100.000, que se usa para procesos de planificación a nivel nacional general, y recomienda obtener estudios a nivel de detalle mayor, a escala 1:25.000, la cual a la fecha no se tiene.

“Es importante tener en cuenta que estos análisis se adelantan con base en cartografía a escala 1:100.000, que es la que maneja la UPRA para efectos de planificación a nivel nacional general, por lo que se recomienda que con el fin de determinar con mayor precisión las áreas susceptibles de adecuar con riego, es necesario se adelanten estudios a nivel semidetallado a escala 1:25.000, escala que se recomienda en el Manual de Normas Técnicas Básicas para proyectos de Adecuación de Tierras, para la clasificación de tierras con fines de riego.”

La exposición de una hoja de ruta con cronogramas para adquisición de los predios correspondientes a las 2.700 ha, sin contar con un estudio de detalle o escala requerida por las normas técnicas para fines de riego, genera expectativas regionales altas sin los soportes necesarios para el cumplimiento de dicha hoja de ruta.

El escenario natural para la presentación y discusión de estos planes de trabajo u hojas de ruta de las entidades involucradas, es la “Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Licencia Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo.”, que lidera el MADS.

Causa

⁸⁰ Radicado 2023-420-006161-3 del 30 de octubre de 2023.

⁸¹ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

⁸² Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

⁸³ Agencia de Desarrollo Rural.

Falta de un marco normativo específico o figura legal propia que regule las competencias, el alcance y los procedimientos de la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ.

Efecto

Falta de articulación de las entidades que conforman la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ, así como de una hoja de ruta clara y con un cronograma determinado para el cumplimiento efectivo de las obligaciones derivadas del proyecto.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

El Ministerio respondió mediante el radicado 2023ER0225505 de 20 de noviembre de 2023. Frente a esta observación manifiesta:

“En ese sentido, posterior a una revisión técnica y jurídica, se definió como una de las figuras apropiadas para realizar el seguimiento requerido, la de una Comisión Intersectorial fundamentada en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, como instancia de interlocución, participación y articulación en el marco del proyecto Quimbo con énfasis en el acuerdo de Cooperación, para lo cual, se reitera que se ha avanzado en términos de definición de objetivo, alcance, funciones, secretaría técnica, integrantes y demás aspectos propios del funcionamiento de la misma, con la finalidad de que dicha estructura tenga el impacto necesario para trabajar los temas relacionados.

Adicionalmente, en la actualidad, se cuenta con diversos espacios de socialización y recepción de comentarios sobre la propuesta de creación de la comisión intersectorial, con entidades tales como ANLA, los Ministerios vinculados y demás entidades del orden nacional que tengan relación con el proyecto así como la Consejería Presidencial para Regiones, DAPRE y Función Pública, a fin de tener la propuesta concertada interinstitucionalmente y poder, conforme a lo estipulado desde este Gobierno Nacional, realizarla respectiva socialización con los diferentes actores comunitarios y territoriales relacionados con el tema que nos ocupa.

Paralelamente al trabajo de reestructuración y formalización a través de la Comisión a través de la figura mencionada (Comisión Intersectorial), se reitera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de acuerdo con las funciones y competencias asignadas por Ley, desempeña en el presente caso, un rol de facilitador y articulador de espacios interinstitucionales con el fin de lograr avances de las diferentes entidades técnicas responsables de los temas y/o compromisos adquiridos. Considerando lo expuesto, y con foco en la obligación de compra y adecuación de 2.700 Ha que hace parte del acuerdo de cooperación, y sobre la cual se remiten los comentarios relacionados a la falta de avances en la hoja de ruta y planes de trabajo del sector Agricultura, se reitera que en dicho rol, desde este Ministerio se ha instado a las entidades competentes como Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras para que en el marco de sus competencias técnicas, avancen en lo que les compete, entre ello, la entrega de los cronogramas y hojas de ruta; por lo que, conforme a lo indicado y soportado en la respuesta con radicado 31032023E2037997 del 2 de noviembre de 2023, se han acompañado doce (12) espacios de trabajo del tema específicamente.

Ahora bien, con la voluntad de facilitar la articulación para el desarrollo de los diferentes temas abarcados en el marco del proyecto hidroeléctrico, esta cartera ministerial cuenta con toda la disposición para continuar trabajando en la formalización y puesta en marcha de la Comisión Intersectorial, a fin de que, como bien lo indican, tanto el tema de tierras, como otros varios relacionados

con este proyecto, puedan ser expuestos y discutidos en el marco de esta figura y se logre un avance mancomunado entre las diversas instituciones vinculadas y el sector social.”

Análisis CGR

La CGR no desconoce los espacios abiertos o iniciados por el MADS, sin embargo, a la fecha, después de 5 años de la conformación de la Comisión (o decisión de conformarla), no se cuenta con una formalización o creación de la figura legal que la regule, lo cual ha incidido en que, a la fecha, sean bajos los niveles de avance en el cumplimiento de las distintas obligaciones y compromisos por parte de las entidades involucradas en el documento de cooperación, especialmente en lo relacionado con las compensaciones a las comunidades.

Como fue indicado por la CGR, una de las compensaciones que más ha generado expectativas y conflictos en la región del proyecto El Quimbo, es la adquisición de 2.700 hectáreas y la puesta en funcionamiento de un distrito de riego por gravedad en estos terrenos comprados; compromiso en el cual están involucradas varias entidades y para cuyo cumplimiento no se cuenta con una hoja de ruta detallada, cronograma o presupuesto para su cumplimiento, como se evidencia en la información presentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En conclusión, es fundamental la formalización de la Comisión Nacional de Seguimiento al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, que permita una articulación y funcionamiento adecuado, garantizando el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Documento de Cooperación de manera pronta y efectiva.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

Hallazgo 11. Articulación interinstitucional compensación forestal (MADS, ANLA, CAM)

Resumen:

Falta de articulación interinstitucional en relación con las compensaciones forestales establecidas en la licencia ambiental, sustracciones de reserva y demás permisos relacionados con el proyecto hidroeléctrico.

Criterios

- Constitución Política

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

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

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

- Decreto 2811 de 1974⁸⁴

ARTÍCULO 210.- si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

- Ley 2 de 1959⁸⁵

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

c) Zonas de Reserva Forestal del Río Magdalena, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Partiendo de la confluencia del Río Negro con el río Magdalena, aguas abajo de este último hasta su confluencia con el río Caño Regla, y siguiendo este río y su subsidiario, el río La Honda, hasta encontrar el divorcio de aguas del río Nechi con de allí hacia el Norte, hasta encontrar el divorcio de aguas del río Nechi con los afluentes del río Magdalena y por allí hasta la cabecera de la quebrada Juncal, siguiendo esta quebrada hasta su confluencia con el río Magdalena y bajando por ésta hasta Gamarra; de allí al Este hasta la carretera Ocaña- Pueblo nuevo; se sigue luego por el divorcio de aguas de la Cordillera de las Jurisdicciones, hasta el Páramo de Cáchua y la cabecera del río Pescado; por este río abajo hasta su confluencia con el río Lebrija y de allí, en una línea recta hacia Sur, hasta la carretera entre Vélez y Puerto Olaya; y de allí una línea recta hasta la confluencia del Río Negro con el río Magdalena, punto de partida; [...]

Artículo 2. Se declaran zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40 %, a menos que en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministro de Agricultura las sustraiga de las reservas.

⁸⁴ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

⁸⁵ Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

- Ley 99 de 1993⁸⁶

Artículo 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.

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

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.

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

- Decreto 3570 de 2011⁸⁷

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

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

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:

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos:

1. Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y la regulación de la biodiversidad y realizar el seguimiento y evaluación de las mismas.

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

3. Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacional y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

4. Aportar los elementos técnicos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y coordinar su implementación.

18. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

- Decreto 1076 de 2015⁸⁸

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 2.2.2.3.9.1 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:

Artículo 1.2.5.1 Corporaciones Autónomas Regionales Desarrollo Sostenible

Artículo 1.2.5.1.1 Naturaleza jurídica. Las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁸⁸ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

Parágrafo. Las corporaciones autónomas regionales y a las de desarrollo sostenible, se denominarán corporaciones.

- Decreto 3573 de 2011⁸⁹

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

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*
- 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–.*
- 4. Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 5. Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.*
- 7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.*
- 8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– por todos los conceptos que procedan.*
- 9. Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.*
- 10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.*
- 11. Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.*
- 12. Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.*
- 13. Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia*
- 14. Las demás funciones que le asigne la ley.*

Hechos/Condición

Con la Resolución 899 de 2009 se otorgó la licencia ambiental para el PHEQ. En su artículo 1 se estipuló:

⁸⁹ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- y se dictan otras disposiciones.

Artículo primero. Sustraer del área de reserva forestal de la Amazonía, declarada por la Ley 2 de 1959 para el desarrollo de las actividades correspondientes al PHEQ, una superficie de 7482,4 Ha discriminada así [...]

1. Obligaciones relacionadas con la sustracción: [...]

1.1. [...] EMGESA S.A. E.S.P. deberá presentar [...] un programa de compensaciones estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) [...]. El programa deberá contener lo siguiente:

1.1.1. Plan de restauración de una superficie de al menos siete mil cuatrocientas ochenta y dos punto cuatro hectáreas (7482,4 Ha) de Bosque Seco Tropical, ubicados preferiblemente al interior del área de reserva forestal de la Amazonía, que considere los siguientes aspectos:

- a) Predio(s) de propiedad pública o privada.*
- b) Localización georeferenciada del área propuesta para la restauración.*
- c) Estrategia de restauración que se implementará.*
- d) Costos y el cronograma de implementación de la propuesta.*
- e) Propuesta de mecanismo legal, para entrega del(os) predio(s) a la(s) autoridades ambientales con jurisdicción en el área o en su defecto al(os) municipio(os) donde se ubiquen el(os) mismo(s) para su administración y manejo, una vez se finalice el plan de restauración.*

1.1.2. La propuesta de plan de restauración debe considerar dentro de su formulación las estrategias de conservación y conectividad que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena tenga formuladas para esta actividad. Además, se debe articular la propuesta de restauración a las acciones contempladas en la Corporación para el área respecto al Plan de Acción Nacional Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Colombia [...] (Sic)

Quedando estipulado que, la concertación del Plan de Restauración Ecológica de Bosque Seco Natural debía realizarse con la CAM. Sin embargo, la Corporación expresó que⁹⁰:

[...] para la Corporación NO resulta procedente la concertación del Plan de Restauración en los términos planteados por EMGESA, hasta tanto se reajusten sus alcances conforme a la finalidad efectiva de COMPENSACIÓN que se persigue con la imposición que se hiciera en la licencia ambiental.

Asimismo, el MADS, a partir del otorgamiento de los permisos de sustracción, estableció requerimientos relacionados con la compensación ambiental producto de estos, derivados del Plan Piloto de Restauración, el cual, una vez terminado dicho plan, se debía dar cumplimiento al mismo⁹¹.

Por consiguiente, se solicitó información a las entidades acerca del avance y coordinación entre las mismas respecto de la compensación ambiental por la sustracción del área de reserva forestal.

En primera instancia, la CAM indicó que⁹²:

⁹⁰ Mediante oficio DG No. 45983 del 27 de abril de 2010.

⁹¹ "para que, dentro del término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de este acto administrativo, presente ajustes al Plan de Restauración a implementar en el área seleccionada para la compensación por ocasión de la sustracción de un área de la Reserva Forestal de la Amazonia." Auto 182 de junio de 2022

⁹² Oficio con radicado 10242 2023-S del 23 de agosto de 2023.

“Al respecto, la CAM mediante oficio DG45983 de fecha 27 de abril de 2010 realizó revisión del Plan de Restauración presentado por la empresa EMGESA, de lo cual para la Corporación no resulta procedente la concertación del mencionado Plan, hasta tanto se reajusten sus alcances conforme a la finalidad efectiva de la compensación.”

De igual manera, mediante oficio con radicado SRCA-62081 de fecha 21 de marzo de 2012, la CAM hace observaciones a la propuesta de Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical presentado por EMGESA en tres criterios: Sostenibilidad ambiental; en lo relacionado a las incertidumbre y costo-efectividad; y en la conveniencia, equidad y justicia social.

Posteriormente, mediante oficio con radicado SRCA-67798 de fecha 21 de noviembre de 2012, la CAM se pronunció sobre la aprobación del Plan de Restauración, realizado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y presentado por EMGESA, sin tener en cuenta que dicho Plan debió ser concertado con la CAM. En consecuencia, se reitera que la CAM no está en condiciones de recibir y administrar el área que será objeto de intervención con la implementación del Plan de Restauración [...]” (Sic).

Así, mediante oficio 12261-2023-S del 12 de septiembre de 2023, menciona:

“[...] En primera instancia, es importante aclarar que, el Plan de Restauración de Bosque Seco Tropical no fue concertado con ésta Corporación, dadas las observaciones realizadas y que son de su conocimiento; sin embargo el plan fue aprobado por el Ministerio en su momento y que para su cumplimiento ENEL adquirió 11.079 hectáreas, dentro de las cuales se adelanta dicho Plan, incluido el Plan Piloto de Restauración (140 Ha) el cual fue desarrollado entre el año 2014 a 2018, terminando el 31 de diciembre de 2018 y la etapa 1 de la fase 2 (500 Ha), la cual fue desarrollada entre 2019 y 2021, de la cual se reporta cumplimiento en el ICA 26, por parte de la ANLA.

De acuerdo a lo anterior es necesario indicar que, sobre dicha área no se adelantan actividades de compensación diferentes a las establecidas en la Licencia Ambiental - LA, Resolución 0899 de 2009 del PHEQ, de manera específica en lo relacionado al Plan de Restauración de Bosque Seco Tropical, y en consecuencia, desde nuestro conocimiento, no se presenta superposición de ningún tipo de compensación sobre éstas. En este sentido, es importante recordar que quien realiza el seguimiento al Plan de Restauración es la ANLA, quienes deben tener los polígonos donde se desarrolló el Plan Piloto y la etapa 1 de la fase 2.

Respecto a la compensación por sustracción de reserva, estamos a la espera que el MADS se pronuncie en torno a la exigencia de la implementación de las 7482 Ha, que quedaron establecidas en la LA [...]” (Sic).

Por otra parte, de la respuesta emitida por el Ministerio⁹³ a la CGR se enfatiza:

“La compensación por sustracción en los 7 expedientes referentes a la central hidroeléctrica El Quimbo corresponde a la adquisición de un área equivalente en extensión a la sustraída, en la cual se debe implementar un plan de restauración ecológica.

Si bien el plan de restauración ecológica para las 11.079,6 hectáreas (7.482,4 ha de compensación por la sustracción - Minambiente y 3.597,2 ha de compensación por aprovechamiento forestal - ANLA) fue aprobado en el Auto 3476 del 06 de noviembre de 2012 expedido por la ANLA, a este ministerio le corresponde el seguimiento al plan de restauración en las 7.482,4 ha objeto de compensación por la sustracción (SRF LAM 4090), así como en las áreas correspondientes a la compensación por sustracción de los expedientes SRF 166, SRF 218, SRF 232, SRF 286, SRF 288 y SRF 459.

⁹³ Radicado 21002023E2034512 del 5 de octubre de 2023

En este sentido, lo primero que debe cumplirse es la adquisición de las áreas y la definición de los polígonos de coordenadas exactos en los cuales se llevarán a cabo estas compensaciones. Si bien se cuenta con unas áreas potenciales aprobadas, en varios casos Enel Emgesa solicitó su modificación.

La definición de cada polígono debe realizarse para poder formular el plan de restauración específico en cada uno de ellos, porque si bien se aprobó un plan de restauración del bosque seco tropical con una serie de estrategias y acciones cuyo éxito se sometió a prueba en el plan piloto, la implementación de ellas varía dependiendo de las condiciones específicas que se presentan en cada polígono de compensación (factores limitantes y barreras para la restauración, cercanía a fuentes de propágulos, características del suelo, especies presentes, morfología del terreno, exposición a factores ambientales, entre muchos otros)

Enel Emgesa ha remitido información presentando propuestas de áreas a adquirir y se ha corroborado la adquisición de predios para realizar la compensación de los expedientes SRF 218, SRF 232 y SRF 288, también han presentado propuestas de plan de restauración, ante los cuales se les ha solicitado remitir el polígono exacto de implementación y ajustar la propuesta de plan de restauración a la especificidad de esos polígonos, la información presentada ha sido evaluada mediante concepto técnico con la subsecuente expedición de auto de seguimiento.

No obstante, ante la reiteración de estos requerimientos indispensables para la implementación de las acciones de compensación y el seguimiento a las mismas, sin que hayan sido presentados, se está recomendando en los conceptos técnicos la evaluación para dar inicio a los procesos sancionatorios a que haya lugar, aspecto que se está articulando con los profesionales de sancionatorios de esta Dirección [...]” (Sic).

También, de la respuesta emitida por el Ministerio acerca de la comunicación entre la entidad y la ANLA⁹⁴, se destaca:

“[...] La compensación por licencia ambiental es independiente de la compensación por sustracción. En este sentido los planes de restauración de los expedientes SRF 166, SRF 218, SRF 232, SRF 286, SRF 288 y SRF 459 competen únicamente a este ministerio.

En el caso del expediente SRF LAM 4090 la compensación aclarada en la Resolución 1814 de 2010 corresponde a un plan de restauración de 11.079,6 hectáreas de las cuales 7.482,4 ha corresponden a la compensación por la sustracción (Minambiente) y las otras 3.597,2 ha corresponden a la compensación por aprovechamiento forestal que hace parte de la licencia ambiental (ANLA).

En mayo de 2023 se realizó una reunión entre ANLA y la DBBSE porque si bien existe un área potencial de compensación aprobada y fue aprobado el plan de restauración propuesto para las 11.079,6 ha en el Auto 3476 del 06 de noviembre de 2012 expedido por la ANLA, no se tienen los polígonos específicos de cada compensación (la de sustracción y la de aprovechamiento forestal) ni se tienen los polígonos para la compensación de las demás sustracciones efectuadas. En este orden de ideas resulta indispensable contar con esta información para verificar que no exista traslape entre las compensaciones derivadas de la sustracción y las compensaciones derivadas de la licencia ambiental.

Como producto de dicha reunión la ANLA suministró el shape de las compensaciones de la licencia ambiental que cuentan con polígono (Radicados ANLA 20234100079361 y Minambiente 20234100079361 del 18 de mayo de 2023), sin embargo, fue necesario volver a requerirlo mediante el radicado Minambiente 21022023E2030007 del 11 de septiembre de 2023, porque parte de los archivos no abrieron. (Se anexan radicados en la carpeta “6. Comunicación con ANLA”)

⁹⁴ Radicado 21002023E2034512 del 5 de octubre de 2023

Una vez se vaya contando con los polígonos requeridos a ENEL serán comparados y se pondrá en conocimiento a la ANLA. Actualmente se cuenta con un profesional SIG que entre sus actividades, está realizando la actualización del shape de las áreas de compensaciones aprobadas, el cual también se planea poner a disposición de las autoridades ambientales para que se puedan comparar con las propuestas de compensación de las licencias ambientales a fin de evitar duplicaciones de compensaciones en una misma área [...]” (Sic)

En conclusión, se evidencia que a la fecha no existe una coordinación efectiva para dar cumplimiento al Plan de Restauración Ecológica de Bosque Seco Tropical.

Causa

La situación manifestada obedece a la ausencia de coordinación efectiva entre las entidades para garantizar el cumplimiento del Plan de Restauración en su Fase 2. Asimismo, debilidades para dar respuesta a la complejidad de la estructura y funcionalidad del ecosistema a restaurar, respecto a la recuperación de bienes y servicios ambientales derivados del recurso natural afectado.

Efecto

Impactos negativos en el ecosistema afectado debido a que no se garantiza la adecuada restauración que fue ocasionada por la pérdida de biodiversidad de los bienes y servicios ambientales.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta del MADS

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS mediante radicado 2023ER0225505 de 20 de noviembre de 2023 presentó respuesta a las observaciones, en dicho oficio se resalta:

“Compensación Resolución 1814 de 2010. Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en el marco de la reunión celebrada con esta Dirección el 08 de mayo de 2023 en las instalaciones de esa autoridad, mediante el radicado Minambiente 2023E1027410 del 23 de junio de 2023 (Radicado ANLA 20234100079361), remitió la información cartográfica sobre compensaciones ambientales Bióticas Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, con base en los informes recibidos de Emgesa, hoy Enel.

El objetivo de esta remisión de información consiste en comparar los polígonos de las áreas aprobadas por la ANLA en contraste con las aprobadas por el ministerio, para corroborar que no existan traslapes, dado que las compensaciones de la licencia ambiental deben ser independientes de las compensaciones por la sustracción de reserva forestal.

Adicionalmente, la información de ANLA permite conocer las Fases planteadas para el desarrollo del Plan de Restauración de la compensación definida en la Resolución 1814 de 2010, como se presenta en la Tabla 2. Donde se evidencia que el desarrollo de dicho plan cuyo horizonte de acción es a 20 años (hasta el año 2038) se encuentra acorde con los tiempos propuestos, habiendo culminado la Fase 1 (Plan Piloto en 140 ha), la Fase 2 (Restauración activa en 500 ha) y encontrándose actualmente en la Fase 3.

Los polígonos de las fases mencionadas, suministrados por la ANLA, se localizan en el área potencial aprobada para esta gran compensación y en general no se traslapan entre sí, excepto por un solapamiento de 11,6 ha (Anexo 1. Compensación ANLA), aspecto que será informado a esa autoridad para su verificación.

Adicionalmente, se pudo corroborar que las áreas suministradas por ANLA no se traslapan con las demás compensaciones con polígonos aprobados por este ministerio (Anexo 2. Compensaciones Minambiente). Es decir, que las áreas propuestas por Emgesa como tentativas o aprobadas como definitivas, tanto por ANLA como por el ministerio, se mantienen contiguas o separadas espacialmente sin presentar traslapes entre sí, lo cual cumple con el objeto de independencia de ambos tipos de compensación (licencia y sustracción).

Este análisis cartográfico realizado con la información del ministerio y con la información compartida por la ANLA, será remitido a esa autoridad y puesto a disposición en el portal SIAC como parte del shapefile de compensaciones que está siendo actualizado, con el fin de que pueda ser consultado libremente. Una vez ANLA corrobore nuestro análisis, se espera realizar una reunión de articulación en relación con la compensación de las 11.079,6 ha.

Dado que la información del avance en la implementación del plan de restauración ha sido entregada por Enel a la ANLA y no a este ministerio, se presume que las áreas se enmarcan en el polígono de esa autoridad ambiental (3.597,2 ha). Sin embargo, es necesario que Enel especifique y demarque cartográficamente tanto el polígono que corresponde a la compensación de ANLA, como el polígono que corresponde a la compensación del ministerio. Esta solicitud se realiza en el concepto técnico 63 de 2023.

Otras Compensaciones por Sustracción

Las demás compensaciones por sustracción (Expedientes SRF 166, 218, 232, 286, 288 y 459) suman un área de 1.112,12 ha en las que se deben implementar planes de restauración por la sustracción definitiva (Tabla 3) basados en los resultados del Plan Piloto de restauración y ajustados a las características bióticas y físicas de las áreas puntuales.

De estas compensaciones Enel ha adquirido las áreas y se han aprobado los polígonos finales de tres de los seis expedientes (SRF 218, 232 y 288) que suman 172,86 ha y se encuentran en ajustes sus planes de restauración específicos para aprobación por parte de este ministerio. Los demás expedientes cuentan con 838,7 ha potenciales aprobadas, pero Enel debe demostrar la titularidad y remitir los polígonos definitivos para aprobación e inclusión en el shape de compensación, una vez realizado esto, debe ajustar los planes de restauración específicos para esas áreas.

Por otra parte, se tienen 3,86 ha correspondientes a sustracción temporal en las que se debe implementar un plan de recuperación una vez culmine dicha sustracción. Dicho plan de recuperación se encuentra aprobado por el ministerio.

En razón al estado de avance de las compensaciones de los seis expedientes de sustracción que son únicamente competencia de este ministerio, se procederá a expedir los actos administrativos que se encuentran pendientes acogiendo los conceptos técnicos de seguimiento. Se reitera que esta administración se encuentra realizando ajustes de procedimiento y fortalecimiento del equipo vinculado, con el fin de aumentar la eficiencia del trámite de sustracción incluido el seguimiento, como ya se mencionó en la respuesta al punto 1D [...]” (sic).

Análisis CGR

Con base en lo comunicado por el MADS en la respuesta a la observación planteada por la CGR, se evidencia que se tiene previo conocimiento con relación a las áreas en general que se deben compensar: 11.079,6 ha, de las cuales 3.597,2 ha corresponden a la

compensación por aprovechamiento forestal (ANLA) y 7.482,4 ha a la compensación por sustracción (MADS). Sin embargo, no hay claridad en lo relacionado al desarrollo y ejecución del Plan de Restauración, debido a que el MADS hace referencia a que este plan se encuentra actualmente en la fase 3, cuando realmente se encuentra en la Fase 2 – Etapa 2 con 700 ha respectivamente.

Por otra parte, no se evidencia avance alguno sobre el desenglobe del predio que se encuentra traslapado con la ANLA, el cual cuenta con un área de 11.6 ha. De igual forma ENEL no ha especificado y demarcado cartográficamente los polígonos correspondientes a las compensaciones de ANLA y MADS, solicitados en el concepto 63 de 2023.

“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 titulares⁹⁵”.

Por último, con respecto a los 3 expedientes que suman un total de 838.7 ha, estos predios ya se encuentran aprobados por ENEL como lo confirma el MADS en su respuesta, sin embargo, no se evidencia algún título que confirme la compra y adquisición de estos predios.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría administrativo para el MADS y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

Respuesta de la ANLA

La ANLA presentó respuesta a las observaciones mediante radicado 20231000612801 del 20 de noviembre de 2023, en la cual se resalta lo siguiente:

“Conforme a lo manifestado por la CAM, en el Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012 a través del cual se aprobó el “Plan de Restauración Ecológica de Bosque Seco Tropical Central DIRECCIÓN GENERAL Radicación: 20231000612801 Fecha: 20 NOV. 2023 Página 66 de 121 Hidroeléctrica El Quimbo”, se realizó la evaluación de la contrapropuesta presentada concluyendo entre otros aspectos que:

“No es conveniente la propuesta de la CAM respecto a modificar el Plan de Restauración propuesto por Emgesa S.A. E.S.P., buscando privilegiar actividades de restauración pasiva y reforestación. Lo anterior se debe a que el enfoque del mencionado Plan, obedece al estado de degradación del ecosistema, la gama de estados sucesionales presentes en las unidades de manejo y a la necesidad de recuperar los procesos ecológicos sistémicos, única garantía de que las acciones implementadas sean exitosas y el ecosistema logre a futuro recuperarse y mantenerse en forma autónoma”, en este orden de ideas se concluye que la contrapropuesta presentada por la CAM”

⁹⁵ Ley 489 de 1998, art. 6.

(...) asimismo, desde la Autoridad Nacional se han generado los siguientes escenarios de articulación institucional con las entidades involucradas en el proyecto a de fin de comunicar los avances del proceso de seguimiento a la medidas de compensación por aprovechamiento forestal e inclusive por la inversión forzosa de no menos del 1%.

De acuerdo con los argumentos expuestos, se evidencia que la Autoridad Nacional ha efectuado seguimiento y control a la ejecución de la medida de compensación por aprovechamiento forestal incorporada al “Plan de Restauración Ecológica de Bosque Seco Tropical Central Hidroeléctrica El Quimbo”, que a su vez, tiene identificadas las áreas nga la información pertinente para evitar que las áreas a compensar por sustracción y compensación forestal se superpongan, garantizando de esta manera los resultados de la Fase 2.

Por otro lado, con el fin de apoyar el fortalecimiento de las agendas interinstitucionales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en términos de oportunidad y calidad se ha mantenido comunicación escrita, virtual y presencial con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, las administraciones municipales de Paicol, Tesalia, Altamira, Garzón El Agrado y Gigante, la Procuraduría Ambiental y Agraria, La Gobernación del Huila, en el sentido de informar acerca de las visitas de seguimientos, los resultados de las mismas, verificación de aspectos específicos, se han desarrollado espacios de participación ampliada con los diferentes actores sociales en el área de influencia del proyecto, entre otros temas.

En el trabajo interinstitucional se coordina con la Autoridad Ambiental Regional el acompañamiento a las visitas de seguimiento al proyecto. En la verificación de las actividades de compensación y 1% se ha contado con el apoyo de funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena CAM, en el seguimiento al proyecto 2021, 2022, se realizó visita a vivero ubicado en la vereda Pedernal en el municipio del Agrado establecido por la sociedad en convenio con la Fundación Natura y se verificaron los avances del plan de restauración de bosque seco tropical derivado de la compensación de 11.079 ha.

Se realizan recorridos conjuntos a los puntos en el embalse y se comparte información relacionada con el proyecto. Adicionalmente, se adelantan mesas de trabajo para buscar concesos en lo que respecta a la inversión forzosa de no menos del 1% y compensaciones ambientales.

Por otro lado, para la Autoridad Nacional es importante contar con la participación de las administraciones y personerías municipales del área de influencia, ya que desde su perspectiva se brindan elementos relevantes para el seguimiento ambiental al proyecto, específicamente frente a las obligaciones pactadas en el Acuerdo de Cooperación, compensaciones ambientales, inversión forzosa de no menos del 1%, con los cuales se han desarrollado en la vigencia 2022 y 2023, reuniones para atender sus inquietudes frente a las temáticas referencias; ya que las autoridades locales refieren que a EMGESA le ha faltado mayor celeridad en el cumplimiento de las obligaciones pactadas, siendo también afectado el proceso por las dificultades presentes a nivel de coordinación institucional.

Análisis CGR

En relación con lo expresado por la ANLA, para la CGR es claro el seguimiento que brinda esta entidad a la licencia ambiental otorgada al PHEQ. Sin embargo, no se evidencia de manera clara por parte de la ANLA algún procedimiento que contemple actividades de articulación que incluya a las entidades cuyas funciones estén relacionadas con la licencia ambiental, seguimiento o requerimientos del PHEQ.

Por otra parte, a la fecha, no se tiene claridad sobre los predios requeridos en cuanto a polígonos, escrituras públicas, promesa de compraventa o algún otro insumo que logre sustentar la consecución de estos predios en los que se van a garantizar la ejecución y

cumplimiento a los requerimientos del Plan de Restauración y Compensaciones principalmente por aprovechamiento forestal.

Además, la CGR, recalca la importancia del principio de coordinación en el ejercicio de la función pública:

“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 titulares⁹⁶”.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría administrativo para la ANLA y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

Respuesta de la CAM

La Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM mediante radicado CGR 2023ER0223518 del 22 de noviembre de 2023 allega respuesta a las observaciones remitidas por la CGR, dentro del oficio se resalta:

[...] El Plan de Restauración presentado por EMGESA hoy ENEL finalmente fue aprobado por el MADS, sin que se tuviera en cuenta las observaciones técnicas presentadas de manera oportuna por esta Corporación.

De acuerdo a lo anterior, es necesario precisar que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM cumplió a cabalidad la coordinación requerida en el acto administrativo que otorgó la L.A. al proyecto en referencia, toda vez que, mediante oficio DG45983 de fecha 27 de abril de 2010 realizó revisión del Plan de Restauración presentado por la empresa EMGESA, el cual para la CAM no resultó procedente para la concertación, hasta tanto se reajustaran sus alcances conforme a la finalidad efectiva de la compensación. De igual manera, mediante oficio con radicado SRCA-62081 de fecha 21 de marzo de 2012, la CAM hace observaciones a la propuesta de Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical presentado por EMGESA en tres criterios: Sostenibilidad ambiental; en lo relacionado a la incertidumbre y costo-efectividad; y en la conveniencia, equidad y justicia social. Posteriormente, mediante oficio con radicado SRCA67798 de fecha 21 de noviembre de 2012, la CAM se pronunció sobre la aprobación del Plan de Restauración, realizado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y presentado por EMGESA, observando que dicho Plan debió ser concertado con la CAM; en éste último oficio se reitera “En consecuencia, se reitera que la CAM no está en condiciones de recibir y administrar el área que será objeto de intervención con la implementación del Plan de Restauración.” [Subrayado fuera de texto]

En consecuencia se precisa que, de acuerdo a las competencias misionales de la ANLA, el MADS y la CAM frente a proyectos de orden nacional licenciados por la ANLA y que requieran sustracción de reservas forestales, particularmente en lo relacionado a la construcción y operación de la Central Hidroeléctrica El Quimbo, no se precisa que deban realizarse coordinaciones para su ejecución, salvo las que sean de respectiva competencia tal como lo ha realizado la CAM, lo cual ha sido reconocido por la CGR en el oficio “Comunicación de Observaciones auditoría Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo” en donde describe las actuaciones realizadas por ésta Corporación frente al Plan de compensación en el

⁹⁶ Ley 489 de 1998, art. 6.

marco de la Resolución 0899 de 2009, en relación a la concertación del plan de restauración, dando cumplimiento a la concertación requerida en la mencionada Resolución, pese a que sin ser concertado, fue aprobado por el MADS dando así por terminado el mencionado proceso de concertación.

Así mismo, cabe resaltar que desde nuestra competencia se buscó la aprobación de un plan de compensación que permitiera resarcir los impactos negativos generados al ecosistema por la construcción del proyecto, observaciones que no fueron tenidas en cuenta y aun así el MADS aprobó dicho plan de compensación presentado por Emgesa, hoy ENEL COLOMBIA.

En conclusión, se reitera que la efectividad del plan de restauración, es competencia de la ANLA y el MADS, toda vez que, fue la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales quién aprobó la licencia y quién debe realizar seguimiento a la misma y, el MADS, fue quién impuso la medida de compensación ambiental por Sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía y quien aprobó el mencionado plan de restauración sin la previa concertación con la CAM; por tanto, son las entidades competentes de garantizar la efectividad de dicho plan.” (sic).

Análisis CGR

La ANLA es la entidad encargada de hacer el seguimiento permanente al PHEQ, pero la CAM, como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, también tiene responsabilidades directas frente al proyecto, tales como: otorgamiento, seguimiento y control a permisos ambientales, compensaciones, entre otros, fuera del polígono de la licencia ambiental, por lo que se puede encontrar por fuera de la articulación en conjunto con las otras entidades.

Además, la información reportada a la auditoría no permite evidenciar la gestión realizadas respecto a las decisiones tomadas en cuanto a la aceptación y desarrollo del Plan de Restauración. Es decir, la CAM, como máxima autoridad ambiental, no se puede justificar en que la propuesta y recomendaciones del Plan de Restauración no fueron aceptadas y/o acogidas, para excluirse de las responsabilidades que le compete frente a un proyecto de tal magnitud el cual se encuentra dentro de su jurisdicción.

Finalmente, la CGR resalta que a la fecha no hay claridad sobre la destinación definitiva de las áreas producto del piloto de compensación, para lo cual es necesaria una articulación de las entidades involucradas (MADS, ANLA, CAM, entes territoriales), por lo que la CGR, recalca la importancia del principio de coordinación en el ejercicio de la función pública:

“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 titulares⁹⁷.”

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría administrativo para la CAM y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

⁹⁷ Ley 489 de 1998, art. 6.

3.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
<i>Evaluar y conceptuar sobre la efectividad de las acciones de mejora adoptadas por la ANLA en cumplimiento del Plan de Mejoramiento establecido en relación con el tema auditado.</i>

La ANLA, entidad responsable del seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental LAM 4090 PHEQ, reportó un cumplimiento del 100%, frente a los hallazgos identificados por la CGR, como resultado del proceso auditor desarrollado en la Vigencia 2020.

En cuanto a la efectividad de las acciones de mejora realizadas por la ANLA, en cumplimiento del Plan de Mejoramiento para la vigencia 2020, a la fecha de la auditoría de cumplimiento 2023 se evidenciaron deficiencias, toda vez que las acciones de mejora planteadas para los hallazgos en el proceso de auditoría referido, no fueron pertinentes, efectivas ni satisfactorias que permitieran subsanar en su totalidad los hechos que originaron los hallazgos, tal y como se describe a continuación:

El plan de mejoramiento formulado por la ANLA en relación con el proyecto Hidroeléctrico El Quimbo consistía en 17 acciones o actividades de mejora, en busca de subsanar las deficiencias evidenciadas en el proceso auditor. Una vez analizados los soportes presentados por la entidad, y contrastado con la información y estado actual del proyecto, se concluyó que 12 actividades resultaron efectivas y 5 de ellas no efectivas, así:

Cód. SIRECI	Hallazgo	Avance reportado (ANLA) o p	Análisis CGR
H3AD3P1	La ANLA no ha emprendido acciones efectivas para que EMGESA S.A E.S.P. compre 3.184,83 hectáreas faltantes como medida de compensación equivalente a la totalidad del aprovechamiento forestal del embalse, adicionales a las 11.079,6 hectáreas, establecidas en la Resolución 1814 de 2010, para un total de 14.264,43 hectáreas.	<i>“...esta Autoridad consideró que, revisado el cronograma propuesto, se encuentra que efectivamente la Sociedad actualmente está realizando el acercamiento a las autoridades y debido a que aún no se tienen unos predios concretos, se considera que para esta obligación no aplicó realizar consideraciones frente a su estado de cumplimiento para dicho periodo de seguimiento...”</i>	El hallazgo persiste en la vigencia auditada, a la fecha no se ha concretado la compra de los predios que permitan garantizar la compensación forestal faltante, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución 1814 de 2010, de 14.264,43 hectáreas. Desde la fecha del proceso auditor anterior año 2020, el titular solo realizó compra de un predio denominado “Agua Blanca” con 64 hectáreas, sin embargo, a la fecha no ha sido aceptado por la ANLA, debido a las diferencias de áreas y linderos entre las escrituras y registros prediales. Hallazgo 11 del presente informe.
H9AD9	La ANLA vulneró los principios de oportunidad, eficiencia y efectividad en su gestión de control y seguimiento al Plan de	<i>“(…)la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales no se encuentra facultada por Ley para hacer seguimiento a las obligaciones</i>	Se evidencia que a la fecha no existe una coordinación efectiva para dar cumplimiento al Plan de

Cód. SIRECI	Hallazgo	Avance reportado (ANLA) o p	Análisis CGR
	Restauración Ecológica presentado por el titular, relacionado con la sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía, el cual debía ser concertado con la CAM, pues la propuesta presentada nunca fue estructurada ni concertada con la CAM.	<i>de Compensación por Sustracción de Reserva Forestal declarada por la Ley 2ª de 1959, en donde, dicho seguimiento y control debe ser ejercido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS(...)</i>	Restauración Ecológica de Bosque Seco Tropical en su etapa 2. Asimismo, debilidades para dar respuesta a la complejidad de la estructura y funcionalidad del ecosistema a restaurar, respecto a la recuperación de bienes y servicios ambientales derivados del recurso natural afectado. Hallazgo 11 del presente informe.
H12AD12	Desgaste administrativo y financiero de la ANLA, pues en los PAS vigentes relacionados con la obligación "Aprovechamiento forestal", se evidencian actuaciones inoportunas por desconocimiento del PAS, en los que se depende de visitas técnicas que, una vez realizadas y consignado su resultado en el Concepto Técnico, reposan o se archivan en los expedientes por años.	<i>Para todos los hallazgos reportados, se llevaron a cabo las siguientes estrategias de gestión según reporte al 31 de diciembre de 2021: "(...) 1. Se realizó seguimiento aleatorio a 852 expedientes sancionatorios a cargo de 19 profesionales diferentes</i> <i>5. Se realizaron siete (7) mesas de trabajo, seis (6) de unificación de criterios técnicos y jurídicos y una (1) de "Tasación de Multa" Estas dos (2) herramientas se desarrollaron para consultar en tiempo real, las etapas procesales de los sancionatorios activos que cursan en la entidad. Por consiguiente, se reitera que si se cuenta con herramientas principales y complementarias para verificar el estado de los procesos sancionatorios en tiempo real y por cada uno de los expedientes que obran en el archivo de la entidad. Además, cada responsable de los procesos tiene la facultad de hacer consultas independientes (ingresando a cada expediente dentro del SILA) de acuerdo a la necesidad de impulso dentro de cada proceso.</i>	La ANLA en su respuesta refiere que desarrollaron (2) dos herramientas que permiten en tiempo real y por cada uno de los sancionatorios hacer seguimiento a los mismos. Sin embargo, para la CGR no han sido efectivas, no han permitido mejora en el avance e impulso de los procesos Sancionatorios. La ANLA ha proferido conceptos Técnicos de Sanción, Concepto técnico del que trata el Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010, reglamentario del parágrafo 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, conceptos en los que se estableció la motivación y se determinó claramente los motivos de tiempo modo y lugar que darían lugar a la imposición de Sanción, sin embargo al término y visita documental a los expedientes físicos en la entidad no se ha impuesto sanción y/o iniciado procesos de cobro coactivo.
H13AD13	Desgaste administrativo en PAS que, por su simplicidad, demandan una atención efectiva y ágil, sin embargo, se generan acciones innecesarias e inoportunas manteniendo por muchos años estos procesos vigentes, sin producir por largos periodos actuaciones, engrosando el volumen de expedientes que finalmente no permiten una gestión eficiente de la Entidad.	<i>También control de Términos. Si bien los cinco (5) sancionatorios en cuestión no cuentan aún con decisión de fondo en firme, dos (2) ya cuentan con Resolución de Sanción (decisión de fondo) y están en gestión dentro de los términos de ley las decisiones de los dos (2) recursos de reposición presentados por la investigada con el fin de confirmar o modificar la decisión tomada. Hasta tanto no quede en firme cada uno de estos recursos de reposición, no es posible dar más detalle de cada proceso</i>	
H15AD15	La CGR evidenció Procesos Administrativos Sancionatorios vigentes, sin que estos cumplan con su razón de ser preventiva y correctiva que debe ser aplicada con la finalidad de resarcir o enmendar el daño ocasionado por uno o más infractores al medio ambiente y sus recursos naturales y los servicios ecosistémicos relacionados.		

3.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
<i>Atender las denuncias y demás peticiones ciudadanas asignadas relacionadas con el PHEQ allegadas hasta el cierre de la fase de ejecución.</i>

3.4.1. Petición 2023-274777-82111-SE

Solicitud

“(…) Solicita a la CGR y demás entidades adelantar visita interinstitucional de verificación con el fin de determinar la situación de riesgo en el área de afectación de la represa el Quimbo en el departamento del Huila e implementar medidas urgentes para instalar un panel de expertos, estudios independientes de riesgo y actualización de los planes de amenaza, riesgo y contingencia con el fin de garantizar la seguridad de la población en el Huila como consecuencia del alto riesgo e incertidumbre que está generando la actividad sísmica en esta zona del país en los últimos meses. Hace referencia a actuaciones previas de la CGR en el proyecto, como el informe de Auditoría de cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas por la autoridad ambiental ANLA al proyecto hidroeléctrica del Quimbo.”(Sic)

Resultados CGR

La petición fue incluida en el desarrollo del proceso auditor, siendo parte de la evaluación realizada.

En la revisión de los informes de cumplimiento ambiental, conceptos técnicos y resoluciones de seguimiento ambiental, en desarrollo de la auditoría de cumplimiento al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo se evidenció que, como soporte de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ANLA respecto a la actualización de Plan de Contingencia y Riesgos, el titular del proyecto ENEL Colombia S.A. presentó: Monitoreo de las filtraciones de la presa (reducción de riesgo) y se evaluó la probabilidad y criticidad de una rotura de presa, informe de instrumentación instalada (Registradores de movimiento vertical, piezómetros, pozos de observación, inclinómetros, medidores de junta, monolitos para control topográfico).

En este documento también la sociedad entrega el registro de la instrumentación geotécnica que tienen instalada en los sectores del dique principal, auxiliar y en la zona de la casa de máquinas, con las cuales realiza el monitoreo y seguimiento a la estabilidad de la infraestructura principal de la presa.

En la información que ENEL Colombia S.A presenta ante la autoridad, se encuentra el capítulo denominado “Puntos críticos y zonas inestables”, en el cual se identifica y caracteriza las condiciones geotécnicas presentes en cada sector con algún grado de inestabilidad, así como las estrategias, planes de intervención y monitoreo de los mismos.

Finalmente, en la visita técnica realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República – CGR al proyecto (23 – 27 de octubre de 2023), se evidenció la instrumentación instalada en los sectores de los diques (principal y auxiliar) y las zonas adyacentes, así como los cuartos de control y monitoreo de estos equipos.

3.4.2. Petición 2023-271362-82111-SE

Solicitud

“Se de apertura a intervención y auditoría en contra de la Autoridad Nacional De Licencia Ambientales como vigilante del proyecto hidroeléctrico el Quimbo, en razón a las múltiples irregularidades en la expedición del auto No. 11844 del 30 de diciembre de 2022, “Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental” que pretende modificar la obligación contenida en el Art. 12 Numeral 2 y 6 de la Resolución 0899 de 15 de mayo de 2009”

Resultados CGR

La petición fue incluida en el desarrollo del proceso auditor, siendo parte de la evaluación realizada.

Como resultado de dicho análisis, se evidenció que el Auto 11844 del 30 de diciembre de 2022, mencionado en la petición, se emitió en el contexto del seguimiento al proyecto y no dio inicio a un trámite de modificación de licencia ambiental.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, respecto al Auto 11844 de 2022, la ANLA, se pronunció a través de la Resolución 2100 del 12 de septiembre de 2023, negando la solicitud realizada por la empresa en cuanto a la modificación de los numerales 2 y 6 del artículo décimo segundo de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009:

“en consecuencia, no se incluirá en el instrumento de manejo y control ambiental, el ajuste (No. 003) al “Documento de Cooperación celebrado entre la Gobernación del Departamento del Huila, los municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de Minas y Energía, de Agricultura y EMGESA S.A. E.S.P.”, en lo relacionado con la nueva alternativa de sustitución a la obligación de asumir el costo de adecuar con riego por gravedad 2.700ha”

Al respecto, es importante mencionar que estas obligaciones, si bien hacen parte integral de la resolución con la que se otorgó la licencia ambiental (Resolución 899 de 2009), también hacen parte del denominado Documento de Cooperación firmado el 20 de marzo de 2009, de hecho se originaron mediante la suscripción de este documento, de manera que, para la modificación de estas obligaciones en la licencia ambiental, se requiere previo acuerdo de las partes firmantes del Documento de Cooperación y la consecuente modificación del mismo.

Finalmente, el análisis al cumplimiento de estas obligaciones se presenta en el Hallazgo 10 (Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ), incluido en la sección 3.2 de este informe, así como en la sección 1 (Hechos relevantes).

3.4.3. SIPAR 2023-288103-82111-SE

Solicitud

“Como representantes de la Veeduría Ciudadana de Seguimiento al Programa de Compra y Adecuación de 2700 ha, inscrita y reconocida mediante Resolución No. 014 de 23 de marzo de 2023 de la Personería del municipio de El Agrado, Huila y como Tercero Intervinientes del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, igualmente reconocidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, mediante el Auto No. 002720 de 21 de abril de 2023, solicitamos respetuosamente de su intervención para que nos apoye con la verificación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por entidades del Estado con relación al programa de compra y adecuación de 2700 ha., para ello enviamos un oficio con la dicha solicitud y sus respectivos anexos.”

Trámite y Respuesta

La petición fue incluida en el desarrollo del proceso auditor, siendo parte de la evaluación realizada.

A partir de esta petición se realizó una evaluación específica sobre el cumplimiento de la obligación de adecuación de 2.700 hectáreas con un sistema de riego por gravedad. Los resultados del análisis se encuentran plasmados en el Hallazgo 10 (Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ), incluido en la sección 3.2 de este informe, así como en la sección 1 (Hechos relevantes).

4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Nombre	A	F	D	P	OI	IP	PAS
Hallazgo 1. [D1] Seguimiento y control sustracciones forestales (MADS)	X		X				
Hallazgo 2. Plan de inversión 1% ENEL – Distrito de riego (CAM)	X						
Hallazgo 3. [D2] Permiso de vertimiento PTAR La Jagua (CAM)	X		X				
Hallazgo 4. [OI] Control de vertimientos Quebrada Garzón tributaria de la represa del Quimbo (CAM)	X				X		
Hallazgo 5. [D3] Traslado por competencia intervención reserva forestal (MADS)	X		X				
Hallazgo 6. [D4] Procedimiento sancionatorio ambiental levantamiento de veda SAN016 (MADS)	X		X				
Hallazgo 7. [OI] Construcción de infraestructura en zona de ronda represa del Quimbo (ANLA, CAM)	X				X		
Hallazgo 8. [D5] Procesos sancionatorios (CAM)	X		X				
Hallazgo 9. [D6] Actualización en el eKOGUI y Provisión de la sentencia (MADS)	X		X				
Hallazgo 10. Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Licencia Ambiental del PHEQ (MADS)	X						
Hallazgo 11. Articulación interinstitucional compensación forestal (MADS, ANLA, CAM)	X						
Totales	11		6		2		