

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA
CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES AMBIENTALES ESTABLECIDAS POR
LA AUTORIDAD AMBIENTAL- ANLA - AL PROYECTO HIDROELÉCTRICA DEL
QUIMBO -PHEQ.**

CGR CDMA No. 27
Diciembre de 2020

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

OBLIGACIONES AMBIENTALES ESTABLECIDAS POR LA AUTORIDAD AMBIENTAL- ANLA - AL PROYECTO HIDROELÉCTRICA DEL QUIMBO -PHEQ.

Contralor General de la República	Luis Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Walfa Constanza Téllez Duarte
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Director de Estudios sectoriales	Iván López Dávila
Director de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales	Paulo Cesar Rodríguez Romero
Supervisora	Gladys Stella Romero Pérez
Líder de Auditoría	Luis Alfonso Burbano Barrera
Auditores	Ivonne Janeth Guerrero Celis María Alcira Sánchez Sánchez Camilo Andrés Escobar Oviedo John Jairo Montero Gamboa Oscar Giovanni Vásquez Erazo

TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES	4
2. HECHOS RELEVANTES	8
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	16
2.1.1. Objetivo General	16
2.1.2. Objetivos Específicos	16
2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	17
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	19
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	19
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	20
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	21
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	26
2.8. DENUNCIAS	26
2.9. PLAN DE MEJORAMIENTO	26
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	28
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	28
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	28
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	49
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	164
3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	221
3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	238
3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.....	239
4. ANEXO.....	241
HALLAZGO 13 OPORTUNIDAD EN PAS Y CUMPLIMIENTO ETAPAS	241

mf

1. ANTECEDENTES

La Contraloría General de la República (CGR) programó en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) 2020-II, una Auditoría con el fin de obtener el pronunciamiento sobre el cumplimiento de las obligaciones ambientales, establecidas por la autoridad ambiental al proyecto "Hidroeléctrico el Quimbo", mediante el análisis de la Licencia LAM4090 y sus respectivos expedientes, a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

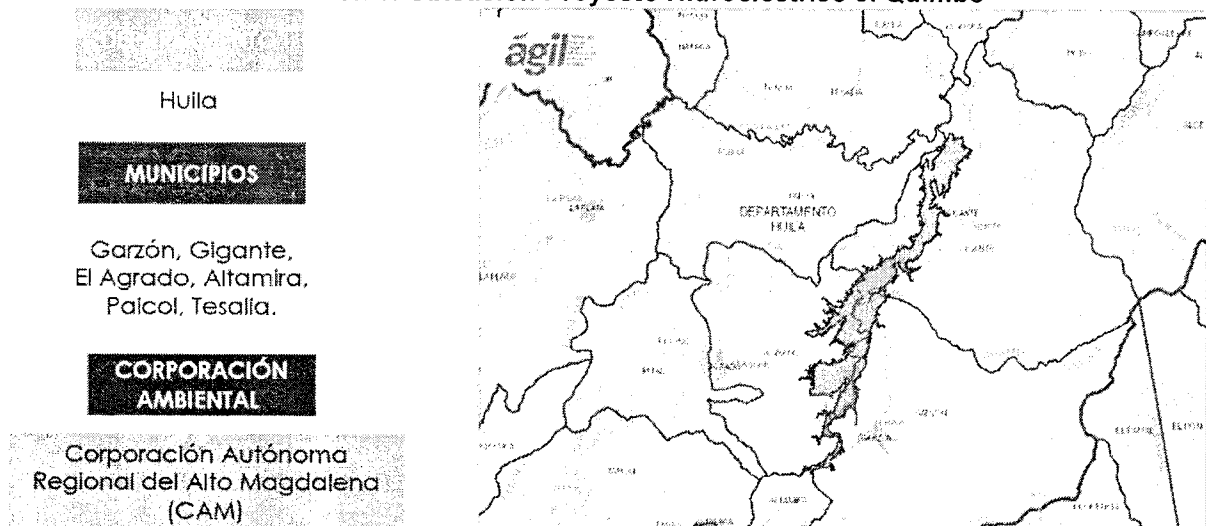
Esta auditoría se realizó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, así como a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena- CAM-, sujetos de control asignados a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 062 de 2020¹.

El ejercicio de la auditoría se circunscribió a realizar la evaluación de cumplimiento, para determinar el grado de acatamiento de las obligaciones ambientales, establecidas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- al Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, bajo la licencia ambiental LAM 4090 y de las obligaciones misionales de las autoridades ambientales que tienen responsabilidades frente a su protección.

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO¹

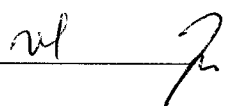
El Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo se lleva a cabo sobre el cauce del río Magdalena en su cuenca alta, al sur del departamento del Huila y a 12 km aguas arriba del embalse de Betania y de la desembocadura del río Páez sobre el río Magdalena, comprende la jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Altamira, Tesalia y Paicol.

Ilustración 1: Ubicación Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo



Fuente: ANLA

¹ Tomado de www.proyectoelquimboemgesa.com.co



Generalidades del Proyecto

- Embalse Unipropósito.
- Capacidad Instalada: 400 MW
- Área del proyecto: 8.586 Ha
- Volumen embalsado: 3.215 hm³
- Volumen útil de 2.601 hm³
- Generación media: 2.216 GWh/año
- Inicio de obras: 2010
- Culminación de obras: 2014
- Municipios: Gigante, El Agrado, Garzón, Tesalia, Altamira y Paicol
- Inversión estimada: US\$ 837 millones
- Abastecimiento de cerca del 8% de la demanda energética colombiana.
- Vida útil estimada del Embalse 50 años
- Aprovechará aguas río Suaza y Magdalena.

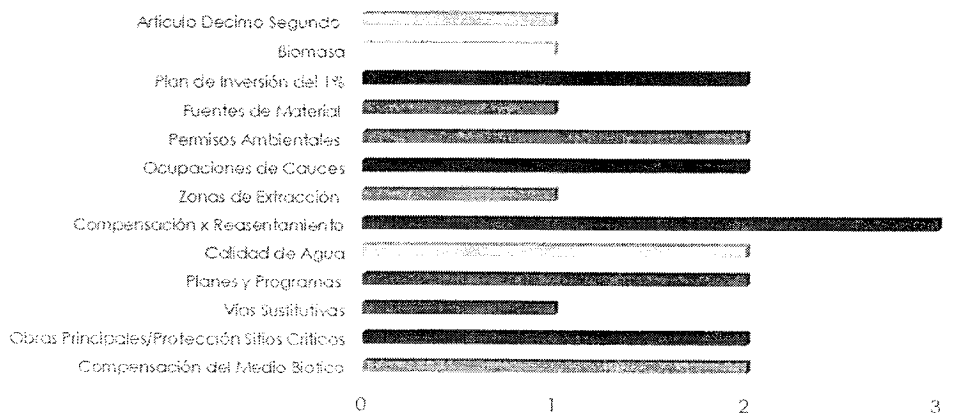
En cuanto a las obras principales de ingeniería están la presa (de gravas con cara de concreto) ubicada sobre la cota 573 msnm, con una altura de 151 m, a la cota 724 msnm, longitud de cresta de 632 m; un dique auxiliar (en enrocado con núcleo central de arcilla), con una altura de 66 m y una longitud de 390 m; túneles de desvío de aguas y de carga, y la casa de máquinas.

El proyecto surtió el proceso descrito en la Ley 99 de 1993 y normas complementarias; así, mediante Resolución No. 899 de 15 de mayo de 2009³, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó la licencia ambiental para el Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo-PHEQ-, sin embargo, en el transcurso del desarrollo del Proyecto se han presentado múltiples modificaciones.

Modificaciones Licencia Ambiental LAM 4090:

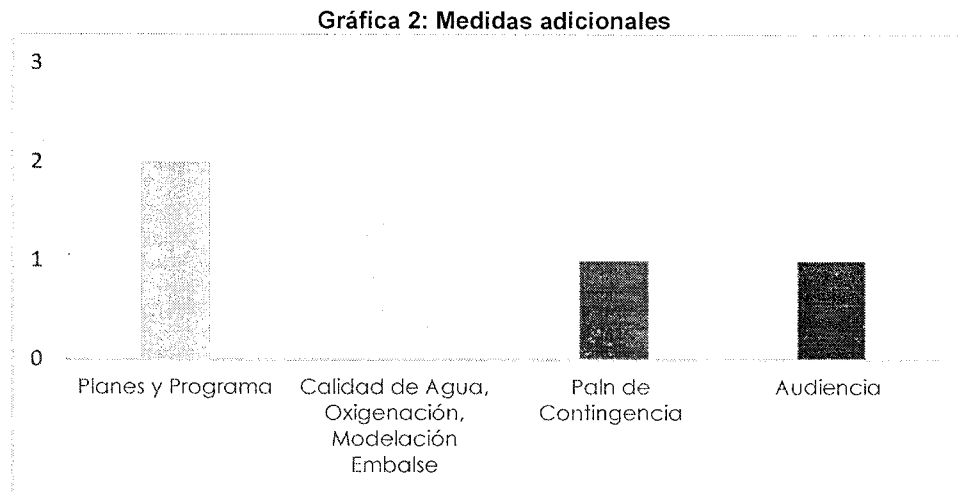
La licencia ambiental ha tenido 29 modificaciones respecto de diferentes temas; A continuación, se realiza un resumen de los temas sobre los cuales han versado dichas modificaciones:

Gráfica 1: Consolidado de modificaciones de licencia ambiental



Fuente: ANLA

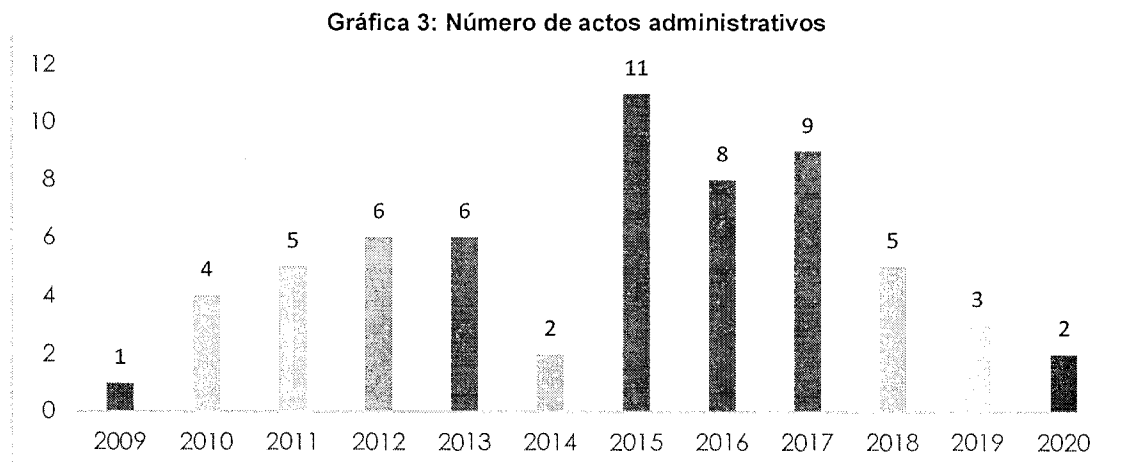
Igualmente, en la gráfica siguiente se presentan los temas y número de modificaciones, sobre los cuales ANLA ha impuesto medidas adicionales a EMGESA E.S.P.



Fuente: ANLA

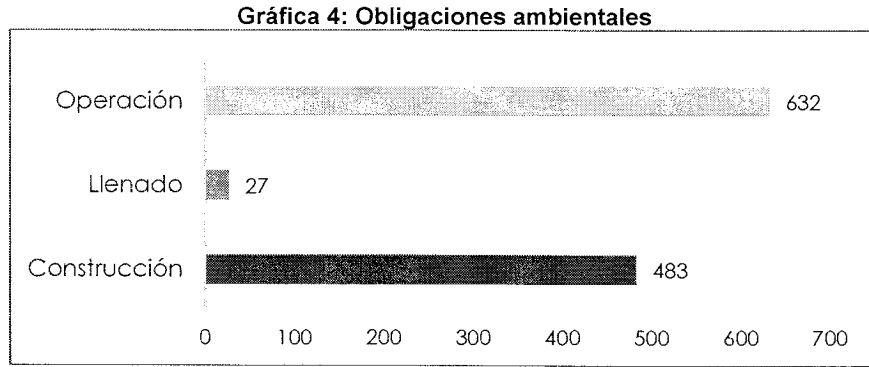
Los elementos referidos anteriormente, se convirtieron en insumo y de especial análisis por parte de este equipo auditor, con el fin de evaluar el cumplimiento de las modificaciones de la licencia ambiental y la suficiencia de las mismas para manejar impactos derivados del PHEQ.

En cuanto al seguimiento y control, la ANLA ha realizado 55 visitas al PHEQ, emitiendo 90 actos administrativos relacionados (Autos y Resoluciones) y ha impuesto 1142 obligaciones a EMGESA E.S.P. en calidad de titular, constructor y operador del PHEQ. En la siguiente gráfica se observan el número de actos administrativos emitidos a lo largo del desarrollo del PHEQ.

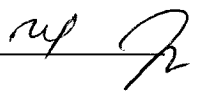


Fuente: ANLA

En cuanto a las obligaciones ambientales impuestas a EMGESA E.S.P. en la gráfica siguiente, se aprecian las que corresponden a la etapa de construcción, llenado y operación del proyecto:



Fuente: ANLA



2. HECHOS RELEVANTES

Calidad del Agua

Tras el inminente llenado del embalse y la posterior operación de la central hidroeléctrica, sin que se retirara la totalidad de la madera y en general la biomasa presente en el embalse, sucedió un fenómeno de eutrofización de las aguas embalsadas, situación que ha generado un impacto importante en la calidad del agua que se descarga luego del embalse, principalmente debido a la presencia de materia orgánica que absorbe el oxígeno disuelto.

En estas condiciones, el agua sólo se oxigenaba producto del choque de caída en la salida del caudal ecológico y por el aporte de las aguas del río Páez, que generaba una mejora en el oxígeno disuelto al mezclar sus aguas con las provenientes del embalse. Situación que afectó negativamente a los pescadores artesanales y a la actividad piscícola del embalse Betania.

En octubre de 2014, los piscicultores de Betania interpusieron una acción popular ante el Tribunal Administrativo del Huila, que se fundamentó en la amenaza de los efectos que la calidad del agua tiene sobre el recurso íctico y pesquero.

En el curso de la Acción Popular, el Tribunal Administrativo del Huila ordenó al titular de la licencia ambiental (EMGESA S.A.) presentar la solución al problema de oxígeno disuelto aguas abajo del embalse en el término de un mes y a las autoridades ambientales, ANLA y CAM, les concedió el término de un mes más para aprobar la propuesta.

En el transcurso de la orden anterior, el titular de la licencia ambiental implementó un sistema artificial de oxigenación del agua mediante la aplicación de oxígeno líquido al agua turbinada, no obstante, no se ha garantizado el mínimo normativo de 4mg/l.

Al respecto, la ANLA en su concepto técnico 3195 de 2020 refiere lo siguiente:

“(…)

Revisada la información suministrada a esta Autoridad respecto a los monitoreos de calidad en los que se incluyen los niveles de oxígeno disuelto aguas arriba y aguas abajo se evidencia que el parámetro que se ve más influenciado y afectado por el embalsamiento del agua es el nivel del Oxígeno Disuelto, dado que entra al embalse en ordenes de 7 mg/l pero en el punto de monitoreo 300 metros aguas abajo no supera los 4 mg/l nivel mínimo estipulado en ARTÍCULO 2.2.3.3.9.10. TRANSITORIO. (Art. 45-del Decreto 1594 de 1984) del decreto 1076 de 2015 y por el Artículo Primero del Auto Interlocutorio del 16de diciembre de 2016 emitido por el Tribunal administrativo del Huila.

En algunos monitoreos se reportan niveles menores de 1 mg/l en puntos medio y fondo de la sección vertical, lo cual, es una situación de anoxia que perjudica la calidad del sistema

receptor de las aguas turbinadas, inhibiendo todo organismo aerobio y todos los que dependen de estos”.

Esta situación provocó que la ANLA en ejercicio de sus facultades como autoridad ambiental, en el marco del licenciamiento del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, emitiera el Auto 8003 del 21 de agosto de 2020 iniciando un proceso sancionatorio ambiental por las afectaciones a la calidad del agua en la zona de influencia directa del proyecto, cuyos cargos son:

“Los hechos por los cuales se ordena el inicio de esta actuación tienen su origen en el seguimiento y control ambiental realizado al cumplimiento de las obligaciones que hacen parte del desarrollo del del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, para lo cual realizó la práctica de visita al área de influencia del proyecto entre el 10 al 18 de febrero de 2020, como la revisión de la información reportada en los Informes de Cumplimiento Ambiental presentados, estos, contenidos en el expediente LAM4090 (permisivo), producto del cual el Grupo de Alto Magdalena - Cauca de la Subdirección de Seguimiento de esta Autoridad, emitió el Concepto Técnico No. 3195 del 29 de mayo de 2020, el cual sustenta la decisión que se adopta en el presente acto administrativo y se circunscribe a los siguientes hechos:

- Por el incumplimiento en las concentraciones máximas establecidas para el parámetro de Oxígeno Disuelto, conforme los monitoreos de calidad del agua realizados a la entrada del embalse del proyecto hidroeléctrico.*
- No haber presentado los monitoreos de calidad del agua para el periodo correspondiente al 01 de marzo al 31 de agosto 2016 (ICA 14), en donde se identificarán si existieron diferencias espaciales y temporales en las condiciones del Río Magdalena, así como cuáles fueron los efectos de las actividades de construcción y operación del proyecto en relación con las características fisicoquímicas de la referida fuente hídrica.*
- No haber presentado al mes siguiente de la etapa de construcción del embalse, el informe en el cual se identificarán los impactos ambientales, sociales y económicos que por la complejidad del proyecto hidroeléctrico no hayan podido preverse o valorarse en el Estudio de Impacto Ambiental y las medidas especiales de manejo que debían implementarse para superar los mismos.*
- No haber presentado los informes hidro-sedimentológico que se debían realiza a consecuencia del inicio de la operación de la Central Hidroeléctrica El Quimbo, los cuales debían contener el análisis de las variaciones en los perfiles batimétricos, sedimentológicos y evaluación de orillas de acuerdo a tendencias de evolución histórica, paralelamente con las respectivas evaluaciones y análisis de series hidrológicas históricas a nivel diario (antes y después de la entrada en operación del proyecto), considerando el comportamiento de caudales máximos, medios y mínimos en el río Magdalena en el sitio de interés, esto con el fin de definir el estado actual del tramo del cuerpo de agua intervenido por las actividades propias de proyecto y la posible afectación a la morfodinámica del mismo.”*

Es importante señalar que, si bien en el primer cargo, se menciona el parámetro de oxígeno disuelto, el incumplimiento por parte del titular de la licencia ambiental tiene que ver con no garantizar las concentraciones mínimas exigidas por el **ARTÍCULO**

2.2.3.3.9.10. TRANSITORIO. (Art. 45-del Decreto 1594 de 1984) del decreto 1076 de 2015, correspondientes a 4mg/l, para los puntos de monitoreo aguas abajo de la descarga de la central hidroeléctrica hasta la confluencia con el río Páez, que como ya vimos aporta una concentración importante de oxígeno disuelto a las aguas del río Magdalena. Esta situación deberá ser aclarada por la ANLA. No obstante, esto se encuentra especificado en el memorando con radicado 2020108730-3-000 del 08 de julio de 2020, emitido desde el GRUPO ALTO MAGDALENA – CAUCA hacia el GRUPO DE ACTUACIONES SANCIONATORIAS AMBIENTALES, allí en las recomendaciones para inicio de proceso sancionatorio aparece en primer lugar:

“Luego de revisar la información reportada por EMGESA S.A., se evidencia que, si bien se presentan concentraciones de oxígeno disuelto a la entrada del embalse de 7 y 6 mg/l, aguas abajo del embalse (punto de monitoreo AT2), se registran concentraciones menores a 4 mg/l, nivel mínimo estipulado en ARTÍCULO 2.2.3.3.9.10. TRANSITORIO. (Art. 45-del Decreto 1594 de 1984) del decreto 1076 de 2015, lo anterior indica que, si bien se han tomado medidas para mejorar las concentraciones de oxígeno con la implementación del sistema oxigenación, aún se presenta un incumplimiento sistémico del nivel mínimo estipulado para el Oxígeno Disuelto.”

A través de las acciones de seguimiento y control por parte de la ANLA, que han comprendido escenarios de inicio de procesos sancionatorios, se observa con preocupación que la construcción y operación del PHEQ ha significado serios impactos al patrimonio natural de la región del Alto Magdalena, situaciones que, por lo menos en este caso de afectación a la calidad del agua, representan un menoscabo de los bienes y servicios ecosistémicos ofertados por esta cuenca hidrográfica.

No obstante, será la ANLA en desarrollo del proceso sancionatorio, consagrado en la Ley 1333 de 2009, la que determine la magnitud, reversibilidad, sinergia con otros impactos ambientales, temporalidad y costos asociados de las afectaciones ambientales ocasionadas por el incumplimiento de EMGESA S.A. E.S.P. a la ficha 8.2.3.5.2 “Alteración de la calidad del agua en el embalse” del Plan de Manejo Ambiental del PHEQ.

Medio Socioeconómico:

El Gobierno Nacional con el objetivo de garantizar el derecho de participación ambiental para las comunidades de los municipios del área de influencia directa del Proyecto Hidroeléctrico El Químbo - PHEQ, instauró unas mesas de concertación interinstitucional con la participación de la Gobernación del Departamento del Huila, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la empresa EMGESA S.A. E.S.P. y los seis municipios de dicha área, el Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia. El respectivo acuerdo resultado de estas mesas de concertación se plasmó en el Documento de Cooperación firmado el 16 de marzo de 2009, con este documento se estableció que las fechas de exigibilidad de las obligaciones acordadas se

determinarían dentro de la licencia ambiental, expediente LAM 4090 de 2009, por lo que fue incluido en la Resolución No. 899 de 2009 en el artículo Décimo Segundo.

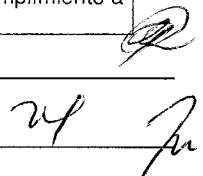
Este hecho generó como resultado que, el PHEQ sea el único proyecto a nivel nacional al cual se le ha anexado un Acuerdo de Cooperación resultado de las mesas de concertación y, en consecuencia, la ANLA dentro de sus competencias, debe verificar el cumplimiento de 20 obligaciones incluidas en la licencia. La CGR observa que la ANLA, no obstante haber identificado en su función de seguimiento y control el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el medio socioeconómico, no ha adelantado ante las entidades responsables y los entes de control respectivos, gestiones efectivas para lograr el cumplimiento de dichos compromisos.

Lo anterior, debido a que esas actividades no dependen únicamente de la gestión desarrollada por la ANLA ni de la empresa EMGESA S.A E.S.P., sino que requieren de una coordinación interinstitucional que, a la fecha, de acuerdo con los informes de seguimiento realizados por la ANLA al proyecto, se refleja una situación contraria y una ausente voluntad política de los responsables a nivel nacional, regional y local.

No se han cumplido los principios de eficiencia y eficacia en la gestión adelantada y no se evidencian estrategias que propendan por el cumplimiento de las medidas resarcitorias del impacto socioeconómico sufrido por la región circundante del PHEQ.

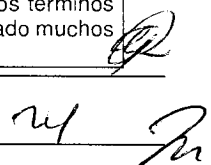
De la evaluación selectiva adelantada por la auditoría de la CGR, se observa falta de coordinación y debilidades de mecanismos de gestión y comunicación entre las entidades del orden nacional y territorial, que no ha permitido el cumplimiento de los compromisos incluidos en la licencia ambiental en lo que respecta al medio socioeconómico, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

Compromisos medio socioeconómico	Observaciones
<p>2. EMGESA asume el costo de adecuar dos mil novecientas (2.900) hectáreas de riego adicionales a las contempladas en el Plan de Manejo Ambiental, hasta completar 5.200 ha. proporcionalmente a la pérdida de cada municipio, en la medida que sea viable su adecuación, la cual será determinada conjuntamente por la Secretaria de Agricultura Departamental y los MUNICIPIOS, y presentada la identificación de tales hectáreas a los Ministerios de Agricultura y de Minas para su adquisición y su declaratoria de utilidad pública respectivamente.</p>	<p>Esta obligación no se ha cumplido y refleja los inconvenientes de incluir una actividad dentro de la Licencia Ambiental, que depende de diferentes actores como son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien estableció al INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT) la obligación de adquirir los terrenos para ser adecuados con riego por gravedad por Emgesa, estos compromisos se adquirieron sin realizar un estudio previo técnico y responsable, que permitiera definir claramente la disponibilidad de los terrenos con las características requeridas. La ANT compró unos terrenos que no cumplen los requisitos para ser utilizados.</p> <p>En el Taller Construyendo País, celebrado el 6 de octubre de 2018, en Garzón – Huila, el presidente de la República se comprometió en conformar una Comisión Nacional de seguimiento al PHEQ, la cual se instaló por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible en diciembre de 2018, la cual estará encargada de gestionar los planes de trabajo para el cumplimiento de los compromisos construidos establecidos en el Acuerdo de Cooperación en 2009 dando prioridad a los temas de tierras, vivienda e infraestructura, comisión que a la fecha tampoco ha logrado finiquitar el tema para dar cumplimiento a las obligaciones encomendadas.</p>



Compromisos medio socioeconómico	Observaciones
<p>3. EMGESA asumirá los costos del Plan de Ordenamiento Piscícola y Acuícola (POPA), el estudio de capacidad de carga y la construcción de 6 puertos con especificaciones técnicas adecuadas para actividades piscícolas y turísticas.</p>	<p>Esta obligación no está cumplida, en primer lugar, para la elaboración del POPA, se debe realizar previamente un estudio de capacidad de carga el cual será ejecutado por la Universidad Surcolombiana, el resultado de este estudio está programado para la vigencia 2021. Igualmente, se encuentra pendiente el estudio hídrico del embalse, que será realizado por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM.</p> <p>De otra parte, para la entrega de los puertos se presentaron inconvenientes con las administraciones locales, demora en la definición y aceptación del gobernador y de los alcaldes de la ubicación de los puertos en los municipios de IAD, posteriormente la aclaración entre las características de un muelle vs un puerto, y las dificultades en la elaboración de los POT de los municipios, ha generado el incumplimiento al compromiso de transporte para los habitantes de la comunidad, de tal manera que se garantice la comunicación que prestaba el Puente de Los Cocos, desmontado por la empresa</p>
<p>5. EMGESA aportará la suma de \$600 Millones de pesos m/cte para cofinanciar un programa de vivienda con el Gobierno Nacional y Departamental para la construcción de doscientas (200) viviendas para las comunidades afectadas con el proyecto y que no posean vivienda, especialmente las más vulnerables (mayordomos, jornaleros y madres cabeza de familia).</p>	<p>La ANLA la califica como cumplida esta obligación sin que se evidencie su efectividad, toda vez que los recursos ingresaron a una fiducia en el 2012 y a la fecha no han sido invertidos en el objeto para el cual fueron solicitados, como es mitigar los impactos socioeconómicos del proyecto, dando solución de vivienda a la comunidad afectada.</p> <p>Igualmente, no se realiza seguimiento con respecto al cumplimiento del programa de vivienda con los Gobiernos Nacional y Departamental para la construcción de 200 viviendas para las comunidades afectadas con el proyecto, como tampoco se han aportado estos recursos por parte del gobierno nacional y departamental, por lo tanto, la construcción de las 200 viviendas para las comunidades afectadas no se ha cumplido.</p> <p>Adicionalmente, se presenta incumplimiento por parte de los Municipios para la recolección de datos de las primeras 50 familias beneficiadas de las 200 que conformarán el programa, como tampoco los terrenos donde se desarrollarán las obras</p>
<p>6. EMGESA adecuará con riego por gravedad CINCO MIL DOSCIENTAS (5.200) has., de las cuales, EMGESA S.A. comprará y utilizará 2.500 para la realización de los programas de reubicación y compensación de unidades familiares.</p>	<p>Las 2.500 ha, que deben ser adquiridas y adecuadas por parte de la empresa para la realización de los programas de reubicación y compensación, estas se han realizado sin tener completamente adecuados los sitios donde se van a reubicar las personas, especialmente para los servicios de agua, manejos de vertimientos, con el agravante de las dificultades en la elaboración y aprobación de los POT.</p> <p>Con relación a los Distritos de Riego, de los cuatro que deben ser implementados por Emgesa, tres se encuentran terminados y en operación, el distrito correspondiente a "Llanos de la Virgen", aún continúa en construcción, que es el que mayor número de usuarios posee.</p>
<p>8. EMGESA suministrará un ferry adaptado para transporte de leche y otros usos, incluido el transporte de vehículos, de tal manera que se garantice la comunicación que prestaba el puente de Los Cocos. Adicionalmente, el ferry se utilizará para la comunicación de los seis (6) puertos que se habilitaran en el Embalse y previstos en el presente documento.</p>	<p>La ANLA informa que la empresa construyó la embarcación que se encuentra disponible en el embalse y que ya obtuvo la patente de navegación, sin embargo, a fecha de la presente auditoría, el ferry no ha iniciado operación porque se requiere que los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios asociados, estén aprobados y adoptados, conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, además, aún se encuentran actividades pendientes de infraestructura para la entrega de los seis puertos establecidos.</p> <p>Debido a deficiencias en la comunicación y gestión institucional entre las entidades gubernamentales, regionales y municipales, para concertar en las decisiones relacionadas con los diseños y</p>

Compromisos medio socioeconómico	Observaciones
	ubicación final de los puertos, los cambios de administraciones regionales (se han realizado tres cambios de administraciones que han afectado el desarrollo del proyecto). Este requisito no es efectivo, toda vez que se encuentra construido, pero no presta ninguna utilidad en el momento, porque no puede operar.
9. EMGESA ejecutará un programa de capacitación en convenio con el SENA, para la mano de obra no calificada en competencias tales como seguridad en salud ocupacional, construcción de obras civiles y gestión ambiental, entre otras.	Esta obligación tiene relación directa con la obligación número 8, por lo tanto, hasta que no entren en operación los puertos y el Ferry, esta actividad no puede ser cumplida.
10. Para la reposición de las viviendas, EMGESA entregará un área total de quinientos (500) m2 de terreno, para cada una, de los cuales, cien (100) m2 serán destinados al área de construcción y 400 m2 para el área de solar.	<p>Se presenta incumplimiento de los compromisos con las comunidades reasentadas que fueron afectadas por el desarrollo del PHEQ, las cuales después de varios años de estar en el proceso de reubicación aun no cuentan con la legalización de los predios asignados, no han recibido la totalidad de las parcelas adjudicadas, no cuentan con servicios públicos, no pueden realizar sus proyectos productivos, no suplen sus necesidades básicas.</p> <p>El reasentamiento correspondiente a Llanos de la Virgen es el que representa mayor terreno adjudicado de parcelas, con el número más elevado de familias y el que menor porcentaje de escrituración posee, más aún, no se le ha realizado la correspondiente entrega de parcelas, como tampoco cuenta con distrito de riego.</p> <p>Se enfatiza que el tema relacionado con la escrituración presenta muy bajo porcentaje de ejecución, el único que cuenta la totalidad de la escrituración es el Reasentamiento Santiago y Palacio, lo que quiere decir que únicamente el 38% de las familias cuentan con escritura.</p>
11. EMGESA S.A. aportará los recursos para construir y pavimentar una vía perimetral la cual permitirá conectar el municipio de Agrado con Pedernal Matambo-vía Nacional, cumpliendo las especificaciones de vía terciaria pavimentada.	Este requisito no se ha cumplido, esta obligación fue modificada en razón a la solicitud de las administraciones municipales y mediante la audiencia pública de intervenir otras dos vías, modificación aprobada en el año 2016 por parte de la ANLA, adicionalmente, se encuentra en espera la respuesta de la nueva Gobernación sobre los estudios técnicos de la vía, los cuales ya habían sido radicados durante la gobernación anterior.
18. EMGESA aportará DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.00) MCTE para la implementación, adecuación y conservación del patrimonio cultural afectado por la ejecución del proyecto, tales como fotografías y filmaciones, museo, entre otras, de común acuerdo con la Secretaría de Cultura Departamental.	<p>Para la ANLA la sociedad cumplió con la obligación económica establecida, toda vez que, desde el 2012 EMGESA S.A. E.S.P., aportó y depositó en la fiducia \$200 millones de pesos.</p> <p>La CGR no evidenció el cumplimiento de esta obligación, con respecto a la Licencia Ambiental, por cuanto no se ha realizado la implementación, adecuación y conservación del Patrimonio Cultural, no se ha definido la conveniencia o no de la construcción del museo, con lo único que se ha cumplido es con el aporte económico, hecho que refleja un uso ineficiente de recursos, toda vez que a la fecha no han sido utilizados para dar cumplimiento a la obligación relacionada con la Conservación del Patrimonio Cultural.</p> <p>Otra causa es la falta de interés por parte de las entidades que intervienen en el cumplimiento de este compromiso como son la Gobernación, las Alcaldías municipales del AID, el Ministerio de Cultura y la Secretaría de Cultura departamental.</p>
19. EMGESA S.A. financiará y contratará los estudios para las modificaciones a los planes de ordenamiento territorial de los Municipios dentro de la zona de influencia del proyecto.	Se presenta demora en la elaboración de los POT por falta de articulación institucional entre las administraciones municipales, departamental y la CAM, de los seis municipios del AID únicamente dos, Altamira y Tesalia cuentan con POT adoptado, sin embargo, Tesalia no tiene incorporada la Gestión del Riesgo en los términos del Decreto 1807 de 2014. La Falta de los POT ha generado muchos inconvenientes en la región.



Esta situación genera conflictos con las comunidades que habitan la región, por demoras en la ejecución de obras básicas de infraestructura, servicios públicos, como se muestra en el seguimiento de las obligaciones incumplidas en el desarrollo del presente informe, dando lugar a activar el aparato judicial para exigir los derechos de la comunidad del área de influencia, como se relaciona en el cuadro siguiente:

Nº	CLASE	ACCIONANTES	ACCIONADOS	Derechos	Despacho	Ponente	ESTADO
1	ACCIÓN POPULAR	PSICICULTORES	EMGESA S.A E.S.P	Los derechos colectivos y de medio ambiente sano, salubridad pública, seguridad alimentaria, y seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles	Tribunal Administrativo – Oralidad	Dr. RAMIRO APONTE PINO	Pendiente de Fallo desde 18 junio de 2018
2	SENTENCIA T 135/13	ALVARO LIZCANO	MINISTERIO DE AMBIENTE - EMGESA S.A E.S.P	Derecho a la participación el derecho (i) a tener una vida digna, (ii) al mínimo vital y (iii) a la vivienda digna, al (iv) trabajo y a la (v) seguridad alimentaria. También existe, como se vio, un potencial riesgo de afectación del (vi) derecho a un medio ambiente sano.	Tribunal del Huila - Corte Constitucional Corte Constitucional	Magistrado Edgar Robles Magistrado Jorge Iván Palacio	Archivado. Último pronunciamiento 6 de junio de 2019 en donde "Exhorta a Emgesa S.A a valorar las pruebas aportadas por los interesados teniendo en cuenta los lineamientos señalados por la Sentencia"
3	DEMANDA DE NULIDAD En contra (licencia ambiental resolución 899 de 2009)	CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA JUSTICIA SOCIAL TIERRA DIGNA	MINISTERIO DE AMBIENTE- ANLA - EMGESA	Cargos: Falsa motivación - Expedición irregular - Expedición con infracción a la norma	CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera	Magistrado Ponente. Roberto Augusto Serrato Valdés.	Pendiente de realización de Audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011
4	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL DECRETO 1277/13 Por medio del cual se crea un programa especial de dotación de Tierras.	ASOQUIMBO	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS	Derecho al acceso a tierras de las comunidades vulnerables de la zona de afectación del proyecto el Quimbo.	CONSEJO DE ESTADO	Secretaría General	Pendiente para fallo de segunda Instancia. La primera instancia mediante fallo del 16 de enero de 2020 declaro improcedente la acción.

Fuente: Información ASOQUIMBO

Por lo anterior, es necesario para el logro de los propósitos de la licencia ambiental, que se activen los mecanismos necesarios y efectivos entre las instituciones responsables, que permitan superar las debilidades e inconvenientes presentados a lo largo de la última década, de tal manera que se cumplan plenamente los compromisos socioeconómicos

87111

Bogotá, D.C.

Doctora

JOSEFINA HELENA SÁNCHEZ CUERVO

Subdirectora de Evaluación y Seguimiento Director ad-hoc

JSanchez@anla.gov.co

NIDIA CONSTANZA BARRETO CABALLERO

Jefe oficina de Control Interno

nbarreto@anla.gov.co

LORENA DEL PILAR RIAÑO GARCÍA

lriano@anla.gov.co

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA

Calle 37 No 8-40

Bogotá D.C.

Respetada doctora Josefina:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento para determinar el grado de observancia de las obligaciones ambientales, establecidas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- al Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, bajo la licencia ambiental LAM 4090 y de las obligaciones misionales de las autoridades ambientales que tienen competencia y jurisdicción frente a su protección.

Es responsabilidad de las administraciones respectivas, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR, expresar con independencia un pronunciamiento sobre el resultado de la gestión de las entidades que tienen responsabilidad legal en el acatamiento de las obligaciones ambientales, establecidas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- al Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, bajo la licencia ambiental LAM 4090.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios Fundamentales de Auditoría y las directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República.

en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI²), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI³) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas.

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

La auditoría se adelantó en la ciudad de Bogotá, con la participación de auditores del Nivel Central, así como del profesional experto para el análisis del Principio de Valoración de Costos Ambientales; interactuando con los funcionarios asignados del ANLA, la CAM y otros Entes con competencia y funciones relacionadas con las obligaciones del PHEQ.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas por la autoridad ambiental- ANLA - al Proyecto Hidroeléctrica del Quimbo -PHEQ.

2.1.2. Objetivos Específicos

- Evaluar y conceptuar la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en la evaluación y seguimiento a los Planes de Contingencia y Atención de Emergencias de la Hidroeléctrica del Quimbo.

² ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

³ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

- Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Hidroeléctrica del Quimbo.
- Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios correspondientes al proyecto Hidroeléctrica del Quimbo
- Evaluar y conceptuar sobre la Identificación, Cuantificación e Internalización de los costos ambientales generados por el desarrollo del proyecto Hidroeléctrica del Quimbo – Aplicación de la metodología especializada de Valoración de Costos Ambientales-
- Evaluar y conceptuar sobre la efectividad de las acciones de mejora adoptadas por la ANLA en cumplimiento del Plan de Mejoramiento.
- Atender las denuncias asignadas relacionadas con la materia de auditoria

2.2. CRITERIOS

De acuerdo con los objetivos planteados para esta Auditoría y relacionados con el PHEQ, el marco legal fue:

- La Constitución Política de Colombia artículos 8, 58, 79, 80, 333 y 334.
- De la Ley 99 de 1993. Principios Generales Ambientales. Artículo 1. *Numeral 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; numeral 7 El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; Numeral 9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; Numeral 11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial y Numeral 14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.*
- Ley 99 de 1993, Artículo 5 numeral 35 *Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de*

desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos.

- Decreto 2041 de 2014, artículo 40. Control y seguimiento. *Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales. Numeral 8, tercer párrafo: Frente a los proyectos que pretendan iniciar su fase de construcción, de acuerdo con su naturaleza, la autoridad ambiental deberá realizar una primera visita de seguimiento al proyecto en un tiempo no mayor a dos (2) meses después del inicio de actividades de construcción.*

Del mismo Decreto 2041 de 2014, Numeral 9. Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.

Parágrafo 1°: La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente parágrafo las autoridades ambientales procurarán fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

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

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

Igualmente el artículo 43° del Decreto 2041. Del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos. Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptaran los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con apoyo de la ANLA actualizará el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos un término no mayor a seis (6) meses a partir de la publicación del presente Decreto.

- Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ley 1333 de 2009, establece el procedimiento sancionatorio ambiental y la Titularidad de la potestad sancionatoria en materia Ambiental.
- Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso
- Decreto Ley 3573 de 2011, artículo tercero, que define las funciones de la ANLA
- Decreto 3573 de 2011, Artículo 13 que enuncia las funciones de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento y artículo 14 que determina las funciones de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales.
- Decreto 1900 de 2006 Artículo 1°. *Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales y que esté sujeto a la obtención de licencia ambiental, deberá destinar el 1% del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica; de conformidad con el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.*
- Sentencia Corte Constitucional T-135 de 2013.
- Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009, se otorga la licencia ambiental LAM 4090 y sus 23 Modificatorios.
- Decreto 1791 de 1996 Régimen de Aprovechamiento Forestal. Artículos 12 a 14 y Artículo 60.
- Resoluciones de adopción de las guías de auditoría de la CGR, Resolución Orgánica 0012 de 2017 de la CGR, Resolución Orgánica 0014 de 2017 y Resolución Orgánica 022 de 2018.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Auditoría comprende la evaluación del periodo desde la vigencia 2015 al 30 de junio de 2020, de la licencia ambiental LAM 4090 expedida en la vigencia 2009, en razón a que la CGR adelantó procesos de fiscalización en las anteriores vigencias hasta 2015. Sin embargo, este criterio no impide realizar análisis y pronunciamientos sobre eventos anteriores a la vigencia 2015, en razón a que el PHEQ y su licenciamiento ambiental, se da por etapas, hasta el momento están las de construcción y operación, de las que se derivan obligaciones ambientales que a la fecha pueden estar cumplidas o en proceso, por lo que es necesario dar cuenta de presuntos incumplimientos que generen impactos ambientales significativos y que guarden sinergia desde el punto de vista temporal.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el desarrollo del proceso de la auditoría se presentaron dificultades de acceso a los archivos digitales reportados por la entidad, así mismo, el aislamiento obligatorio preventivo ordenado por el Gobierno Nacional, como una de las medidas de contención por la COVID-19, cuyo período cubrió las fases de planeación, ejecución e informe de la auditoría, impidió la aplicación de herramientas de auditoría, como: Inspección física y verificación en campo del cumplimiento de algunos aspectos evaluados, relacionados con el otorgamiento de la Licencia LAM4090 al del PHEQ, en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución 899 de 2009 y los posteriores modificatorios, frente a los componentes biótico, abiótico y socioeconómico. previstas en el proceso auditor, sin que ello afecte el concepto y la evaluación adelantada.

Por lo anterior, si posteriormente a la liberación de este informe de auditoría, se detectan riesgos o hechos de las vigencias auditadas, que llegaren a afectar el concepto aquí emitido, la CGR tiene la facultad legal para abordar su evaluación y establecer si produce efectos en lo expresado.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación al Sistema de Control Interno, se efectuó con base en los componentes: ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control, supervisión y monitoreo, con el fin de determinar la existencia e implementación de los controles establecidos en cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Licencia Ambiental LAM4090, obteniendo una calificación de 2,400, equivalente a un concepto “INEFICIENTE”.

Con tal propósito se diligenció el Formato FAC08 Evaluación Control Fiscal Interno, del cual se obtuvo el siguiente resultado:

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		10	2			
B. Evaluación del riesgo		8	2			
C. Sistemas de información y comunicación		8	2			
D. Procedimientos y actividades de control		6	2			
E. Supervisión y monitoreo		6	2			
Puntaje total por componentes			2			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,200			
			Parcialmente adecuado			
Riesgo combinado promedio			Alto			
Riesgo de fraude promedio			Bajo			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		14,000	14,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		14,000	40,000	2,857	70%	2,000
Calificación total del diseño y efectividad						2,200
						Inadecuado
Calificación final del control interno						2,400
						Ineficiente

La evaluación realizada aplicando metodología contenida en la matriz de análisis de riesgos y controles que considera el diseño y efectividad de mecanismos de control (Formato FAC-08), arrojó una calificación de 2,4; razón por la que la CGR emite un concepto sobre la efectividad del control interno “INEFICIENTE”, fundamentado principalmente en las siguientes debilidades:

- La entidad no cuenta con mecanismos de control en las áreas misionales que propendan por , mitigar o eliminar los riesgos detectados, cuya ocurrencia afecta e impide alcanzar el resultado esperado, frente a las obligaciones contenidas en la

Licencia Ambiental del PHEQ otorgada mediante la Resolución 899 de 2009 y sus modificatorios y en especial con las actividades de inspección vigilancia y control a dichas obligaciones.

- Deficiencias en la estructuración del plan de acción por debilidades en la identificación y priorización de la problemática que se presenta originada en el otorgamiento de la Licencia Ambiental LAM4090 y en la estimación de las metas de las acciones operativas.
- Deficiencias en la planificación al no utilizar de manera específica los elementos identificados por la línea base ambiental de la Licencia.
- Falta de mecanismos de control interno que no permiten advertir frente a la articulación de instrumentos de planificación ambiental y el cumplimiento de sus funciones como autoridad ambiental.
- Deficiencias en la aplicación de la normatividad vigente al proceso de licenciamiento ambiental y de los mecanismos de control requeridos.
- Fallas en la exigencia frente a la formulación y adopción de los Planes de Contingencia, EIA, PMA, relacionados con la Licencia Ambiental.
- Ausencia de control y seguimiento a los Componentes Ambiental, Físico y Socioeconómico establecido dentro de las obligaciones de la LAM4090.
- Deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a los procesos administrativos sancionatorios.
- Incumplimiento de las órdenes de los despachos judiciales en lo relacionado con las sentencias, caso Sentencia T-135 de 2015 relacionada con la aplicación del Censo poblacional del área de influencia del PHEQ, del reasentamiento y compra de predios, reforma agraria, entre otros.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República establece que el cumplimiento de las funciones de seguimiento y control por parte de la ANLA, como autoridad ambiental a las obligaciones contenidas en la Licencia Ambiental LAM4090 no resultan conforme en los aspectos significativos, frente a los criterios evaluados.

En consecuencia, se emite un concepto de **Incumplimiento Material Adverso**.

La Contraloría General de la República, evidenció deficiencias relacionadas con cada uno de los objetivos específicos de la presente auditoría que soportan el concepto adverso, así:

OBJETIVO 1

La CGR, respecto al Plan de Contingencia, evidencia que la Autoridad Ambiental continua presentando deficiencias y vacíos en las diferentes actuaciones, en desarrollo de sus funciones de seguimiento y control, se percibe la falta de claridad, oportunidad, eficacia, y efectividad, evidenciada en la dilación e inexactitudes, manifestados en los requerimientos continuos ante los escenarios de amenaza natural y antrópica del proyecto las cuales son identificadas en las evaluaciones de los riesgos, frente a la exposición y vulnerabilidad de cada situación o amenaza con impactos sobre el entorno natural y las poblaciones del área de influencia .

OBJETIVO 2

Frente al componente Físico, se realizó el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones en cuanto a los siguientes componentes: • Geología y su impacto ambiental en el Cambio en la susceptibilidad a la erosión • Suelo y su impacto ambiental en la Alteración de las características fisicoquímicas de los suelos •, Alteración de las características fisicoquímicas del agua del río Magdalena, aguas abajo del sitio de presa, y el Cambio en la disponibilidad del recurso hídrico. • Paisaje y su impacto ambiental como la alteración de la calidad paisajística. De acuerdo con lo anterior, se establecieron obligaciones en la LAM 4090 y requerimientos que persisten por su incumplimiento en oportunidad y efectividad.

En la evaluación realizada al seguimiento y control de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales al plan de manejo ambiental en su componente del medio físico, registrado en los Informes de cumplimiento ambiental (en adelante ICAs), del 12 al 20, que corresponden al periodo comprendido del 1 de marzo de 2015 al 31 de agosto de 2019, se evidenció inoportunidad en la revisión de los ICAs y que no se evalúan de manera integral si no que son analizados en varios actos administrativos por la Autoridad Ambiental. Cabe señalar que a la fecha la Autoridad Ambiental ha recibido por parte de Emgesa el ICA 20 de conformidad y los informes de cumplimiento ambiental correspondientes al año 2020 (ICAs 21 y 22), no han sido entregados de conformidad por Emgesa, para evaluar su cumplimiento por parte de la Autoridad Ambiental.

Así mismo, en el último acto administrativo de seguimiento y control N°. 1354 del 12 de agosto de 2020, no se presenta alguna inconsistencia de acuerdo al análisis realizado por la Autoridad Ambiental y los presuntos incumplimientos de algunas obligaciones relacionados en el concepto de seguimiento N°.3195 del 29 de mayo de 2020, no son de relevancia para la Autoridad Ambiental y son motivo de estudio en los ICAs 21 y 22 con la presentación de soportes complementarios y faltantes como de solicitudes de información al titular de la licencia ambiental.

De lo anterior, la CGR concluye que la ANLA no realiza un seguimiento integral, continuo y acorde con el avance del proyecto, en el medio físico, dentro de los plazos establecidos por la Ley. .

Finalmente, y debido a las limitaciones presentadas en la realización de la presente auditoría como la visita de campo al medio abiótico por la pandemia del SARS COV2 y el suministro completo de información del medio físico por parte de la ANLA, no es posible determinar si lo estipulado en los informes de cumplimiento ambiental, conceptos técnicos y autos de seguimientos de la Autoridad Ambiental con casi un año de atraso en su seguimiento y control correspondan al estado y avance actual del proyecto Hidroeléctrico el Quimbo.

Frente al componente biótico existe una debilidad generalizada en cuanto a la función misional de seguimiento y control que debe ejercer la ANLA como autoridad ambiental para el PHEQ, toda vez que se evidenciaron obligaciones y requerimientos que no han sido cumplidos efectivamente por el titular de la licencia ambiental, lo cual ha originado la reiteración en varias ocasiones por parte de la autoridad ambiental para que se ejecuten sin que se les dé una solución de fondo.

Así mismo, existen omisiones por parte de la autoridad ambiental en cuanto a adelantar gestiones para implementar las medidas de manejo ambiental de compensación, las cuales según el Artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 “son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados”, toda vez que , estas medidas son de especial importancia, ya que son las que aseguran que no se presenten pérdidas netas de biodiversidad, además que aseguran, en gran medida, que se internalicen los costos asociados a las diferentes fases de los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental.

En dicho sentido, se evidencian omisiones de seguimiento y control por parte de la ANLA frente a: la eficacia y eficiencia de la obligación de comprometer no menos del 1%, consignada en el parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993; las compensaciones por la pérdida de cobertura forestal del área de llenado del embalse; las compensaciones por sustracción de zona de reserva forestal de la Amazonía; las compensaciones por generación de gases de efecto invernadero (GEI); y algunas otras propias del plan de manejo ambiental del proyecto.

Igualmente, en el desarrollo de su función misional tanto de seguimiento como de control, presenta deficiencias al momento de constatar y exigir oportunamente el cumplimiento de algunas de las obligaciones señaladas en la licencia ambiental 899 de 2009, así como la normatividad vigente (relacionadas todas con el componente biótico). También se evidenció que a pesar de ser conocedora de los incumplimientos a las obligaciones de la licencia o infracciones sobre el medio biótico, la ANLA no aplicó oportunamente la facultad de prevención, específicamente la medida preventiva relacionada con la

suspensión de obra (artículo 36, 39, y el párrafo 2 del artículo 13 todos emanados de la Ley 1333 de 2009), con el propósito de evitar riesgo de daño sobre los recursos naturales.

Como principales consecuencias de lo señalado se tiene:

- La implementación de un Plan de Restauración que no consideró, en su formulación, las estrategias de conservación y conectividad definidas por la Autoridad Regional; esta situación hace que dicho plan presente debilidades, falencias y vacíos técnico-científicos que impiden comprender y responder oportunamente tanto a la complejidad inherente de la estructura y funcionalidad del ecosistema a restaurar, como las necesidades reales por parte de los habitantes del huila, respecto a la recuperación de los bienes y servicios ambientales que derivan del ecosistema afectado.
- La violación de un instrumento legal para la protección de las especies de flora silvestre, en estado de amenaza o vulnerabilidad; esta situación impidió garantizar la conservación, preservación y uso sostenible de las especies vedadas (epifitas), la fauna y flora asociada a ellas, así como los servicios ecosistémicos derivados de su presencia.
- El incremento y materialización de riesgos ambientales, cuyas consecuencias derivan en el daño de los recursos naturales, alteración negativa del medio ambiente y paisaje, así como el posible peligro sobre la salud humana de los habitantes del área de influencia del proyecto.

En los informes de seguimiento realizados por la ANLA al proyecto, se refleja la falta de coordinación y voluntad política de los responsables a nivel nacional, regional y local. Adicionalmente, el incumplimiento de estos compromisos genera conflictos con las comunidades que habitan la región, demoras en la ejecución de obras básicas de infraestructura, servicios públicos, como se muestra en el seguimiento de las obligaciones incumplidas en el desarrollo del presente informe.

Con relación al Componente Social, en el desarrollo del proceso auditor se evidenció que se presentan varios incumplimientos a la Licencia Ambiental por parte de la empresa Emgesa S.A., conforme con lo establecido en el Artículo Décimo Segundo, que contiene la incorporación del Acuerdo de Cooperación, asuntos de suma importancia relacionados en su mayoría con el componente socioeconómico, el cual recoge entre sus obligaciones algunas de las medidas del Plan de Manejo Ambiental.

Uno de los temas de mayor impacto es el relacionado con el compromiso de la adquisición de 2700 has, las cuales EMGESA S.A E.S.P. debe adecuar con riego y para ser restituidas a los municipios del área de influencia del proyecto. La compra de estos terrenos está bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien estableció al INCODER la obligación de adquirirlas, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), quien a su vez se las debe entregar a EMGESA S.A. E.S.P., para la adecuación del riego. A la fecha de la presente auditoría esta obligación no se ha

cumplido y no se contempla una pronta solución, esto, unido a la no ejecución del programa de vivienda con los Gobiernos Nacional y Departamental para la construcción de doscientas (200) viviendas para las comunidades afectadas con el proyecto y que no posean vivienda, especialmente las más vulnerables, obligación igualmente incluida en este artículo, reflejan el incumplimiento a los principios de eficiencia y eficacia en la gestión adelantada.

OBJETIVO 3

En lo referente a l cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios, correspondientes al PHEQ, fue inoportuno en sus actuaciones, debido a que la ANLA presenta desconocimiento de las normas que regulan estos procesos, aunado a que omite realizar la evaluación y respuesta oportuna en las solicitudes de cesación del proceso, procediendo en cambio a continuar con actuaciones de las que se incurre en imprecisiones, falta de mérito, omisión en la verificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las causales que originaron el PAS y en consecuencia se genera inadecuado uso de los recursos financieros y humanos en actuaciones innecesarias y prolongadas.

De los hechos que refieren para la apertura del Sancionatorio a pesar que se realizan visitas y se profieren Conceptos Técnicos, en muchos casos no se tienen en cuenta las circunstancias de tiempo (fecha de inicio y de terminación o concluida la obligación) generando desgaste administrativo.

OBJETIVO 4

En desarrollo del presente objetivo se aplicó el procedimiento especializado de valoración de costos ambientales (PE-VCA)⁴, concluyendo que las falencias detectadas representan un menoscabo del patrimonio ambiental de la cuenca alta del río Magdalena, en relación con la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos relacionados con la calidad del agua de la cuenca; la regulación climática (captura de C); y la regulación de calidad de aire.

Como resultado del análisis de los aspectos relacionados con este objetivo y la aplicación del Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales⁵, la CGR identificó deficiencias que se muestran en el contenido del hallazgo que se presenta en el informe.

OBJETIVO 5

4 Adoptado por la CGR, mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0045 de 2018, modificada por la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0052 de 2019

5 El PE-VCA es un procedimiento transversal al proceso auditor. En el objetivo número uno también se encuentran resultados relacionados con el capital natural de la región y sus servicios ecosistémicos. Por estructura del presente informe se realiza la división por objetivos, pero no quiere decir que uno no guarde estrecha relación con otro.

En cuanto a la efectividad de las acciones de mejora adoptadas por la ANLA, en cumplimiento del Plan de Mejoramiento se evidenciaron deficiencias, toda vez que las acciones de mejora planteadas para los hallazgos en procesos de auditoría anteriores, no son pertinentes, ni fueron efectivas por presentarse deficiencias que generaron nuevos hallazgos para las vigencias auditadas.

OBJETIVO 6

A este proceso auditor se integraron los derechos de petición correspondientes a los códigos SIPAR, 2018-149570-82111-SE, 2019-161376-82111-SE y 2020-193826-82111-SE, mediante las cuales se solicita a la CGR hacer seguimiento al cumplimiento de la licencia ambiental del Proyecto Hidroeléctrico QUIMBO.

Los resultados de la evaluación de los hechos se focalizaron en la gestión de la Autoridad Ambiental sujeto de control de esta Delegada para el Medio Ambiente y se registran en los hallazgos pertinentes, contenidos en el presente informe.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de esta Auditoría de Cumplimiento, la Contraloría General de la República constituyó dieciocho (18) hallazgos administrativos, los cuales tienen presunta incidencia disciplinaria y cuatro (4) con presunta incidencia penal; así mismo y en concordancia con lo expuesto en este informe, se dará a conocer a otros entes gubernamentales de acuerdo con su competencia y funciones, como son: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, Agencia Nacional de Tierras – ANT, Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, Gobernación del Huila, Contraloría Departamental del Huila y a los municipios del área de influencia del PHEQ.

2.8. DENUNCIAS

Las denuncias recibidas como insumo en desarrollo de esta Auditoría, mencionadas en el objetivo No 6, y la información solicitada a la Entidad, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones del PHEQ, se reflejan en los resultados de la presente auditoria y se darán a conocer a los Entes competentes. La respuesta de fondo se comunica con la liberación del Informe final.

2.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades con responsabilidad en el componente ambiental del proyecto Hidroeléctrico el Quimbo deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el

Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D.C,



WALFA CONSTANZA TELLEZ DUARTE
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité Técnico Sectorial No. 66 del 15/12/2020

Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director de Vigilancia Fiscal

Gladys Stella Romero Pérez, Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

De los resultados obtenidos en el proceso auditor, se evidenciaron deficiencias en la gestión de la ANLA, en lo relacionado con la función misional de seguimiento y control como autoridad ambiental, tanto a los impactos ambientales identificados y que cuentan con medidas de manejo ambiental, contenidas en el plan de manejo ambiental del Proyecto Hidroeléctrica el Quimbo – PHEQ-, así como a otros impactos que se presentan sin que la autoridad ambiental haya tomado decisiones de fondo para su manejo y control adecuado, esto para los diferentes componentes físico, biótico y socioeconómico.

También, se presentan deficiencias en el desarrollo del poder sancionatorio, conferido por la Ley 1333 de 2009, ya sea por la omisión de esta facultad frente a incumplimientos reiterados por parte del titular de la licencia ambiental, así como en dilaciones del mismo proceso administrativo sancionatorio.

Como resultado de esta Auditoría de Cumplimiento, la Contraloría General de la República constituyó dieciocho (18) hallazgos administrativos, los cuales tienen presunta incidencia disciplinaria y cuatro (4) con presunta incidencia penal; de los cuales tres (3) hallazgos se dieron a conocer a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM; así mismo y en concordancia con lo expuesto en este informe, se dará a conocer a otros entes gubernamentales de acuerdo a su competencia y funciones, como son: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, la Agencia Nacional de Tierras – ANT, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, Gobernación del Huila, la Contraloría Departamental del Huila y a los Municipios del área de influencia del PHEQ.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en la evaluación y seguimiento a los Planes de Contingencia y atención de emergencias de la "Hidroeléctrica del Quimbo

Respecto al Plan de Contingencia, se evidenció que la Autoridad Ambiental continua presentando deficiencias y vacíos en las diferentes actuaciones, en desarrollo de sus funciones de seguimiento y control, se identifica la falta de claridad, oportunidad, ineficacia, dilación e inexactitudes, en los requerimientos continuos, ante los escenarios de amenaza natural y antrópica del proyecto y reflejadas en las evaluaciones de los riesgos, de exposición y vulnerabilidad de cada situación o amenaza y con la posibilidad de ocurrencia de un evento con impactos sobre el entorno natural y las poblaciones del área de influencia.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO 1. Plan de Contingencia (A.D1)

Criterio y Fuentes de Criterio

Resolución N° 899 del 15 de mayo de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial "(...)" por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico "El Quimbo (...)", indica:

"(...) ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO. - La Empresa deberá realizar un seguimiento ambiental permanente durante el tiempo de ejecución de las obras y operación del proyecto, para lo cual deberá contar con una supervisión ambiental, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las medidas de manejo y demás obligaciones exigidas. La supervisión deberá presentar a este Ministerio de manera semestral Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA, de acuerdo con el Apéndice 1 del "Manual de seguimiento Ambiental para proyectos MMA-SECAB, 2002. Los ICA deben incluir todos los soportes que evidencien al Ministerio las actividades de monitoreo y seguimiento ambiental de las actividades descritas en los Planes de Manejo Ambiental específicos. (...)"

Ley 1523 del 24 de abril 2012, relacionado con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Artículo 1. De la gestión del riesgo de desastres y en su Artículo 42: Análisis específicos de riesgo y planes de contingencia, determina que "*Todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad, así como las que específicamente determine la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deberán realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos 'naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. Con base en este análisis diseñará e implementarán las medidas de; reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento. (...)*"

Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, establece:

"(...) Artículo 2.2.2.3.9.1 de la Sección 9 del Control y Seguimiento capítulo 3 de Licencias Ambientales Título 2 Parte 2, Libro 2, ibídem, que es deber de la Autoridad Ambiental realizar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o a un Plan de Manejo Ambiental (PMA), durante su construcción, operación, desmantelamiento o abandono. Dicha gestión de seguimiento y control, permite a la Autoridad Ambiental conocer el estado de cumplimiento de las obligaciones a cargo del titular del instrumento de manejo y control ambiental, así como del respectivo

Plan de Manejo Ambiental-PMA, y actos administrativos expedidos en razón del proyecto, lo que conlleva a efectuar los requerimientos a que haya lugar. (...)"

Resolución 1767 del año 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Establece:

" (...) Por el cual se adopta el formato único para el reporte de las contingencias y se adoptan otras determinaciones" "Considerando. Qué por su parte, el artículo 2.2.2.3.9.3 del Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", establece lo siguiente frente a la ocurrencia de contingencias ambientales.(...)"

"(...) Contingencias Ambientales. Si durante la ejecución de los proyectos obras, o actividades sujetas a licenciamiento ambiental o plan de manejo ambiental ocurriesen incendios, derrames, escapes, parámetros de emisión y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos o cualquier otra contingencia ambiental, el titular deberá ejecutar todas las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental e informar a la autoridad ambiental competente en un término no mayor a veinticuatro (24) horas. La autoridad ambiental determinará la necesidad de verificar los hechos, las medidas ambientales implementadas para corregir la contingencia y podrá imponer medidas adicionales en caso de ser necesario.(...)"

Resolución No. 01314 del 02 de noviembre de 2016, las medidas adicionales impuestas referidas en este acto administrativo son imperativas, en cuanto a la actualización del PDC, que se encuentra en el Capítulo 9 del EIA de acuerdo con la Ley 1523 de 2012.

Se observó que de acuerdo con lo establecido en el Concepto Técnico 3055 de 2016, en lo referente a la actualización del PDC, en la obligación planteada en el punto 13, no se ha llevado a cabo lo pertinente a una simulación anual (simulacro de escritorio) ni tampoco el simulacro anual involucrando a la comunidad. Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017 "(...) por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012(...)"

3.1. El Plan de Emergencias y Contingencia-PEC.- Es la herramienta de preparación para la respuesta que con base en unos escenarios posibles y priorizados (identificados en el proceso de conocimiento del riesgo), define los mecanismos de organización, coordinación, funciones, competencias, responsabilidades, así como recursos disponibles y necesarios para garantizar la atención efectiva de las emergencias que se puedan presentar. Igualmente precisa los procedimientos y protocolos de actuación. Para cada una de ellas minimizando el impacto en las personas, los bienes y el ambiente. Este debe desarrollar los siguientes contenidos mínimos:

"(...)"

Artículo 2.3.1.5.2.8.1.- Revisión y ajuste del Plan. - Con base a los resultados del monitoreo y seguimiento del Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas —PGRDEPP, éste debe ser revisado y ajustado anualmente, y/o cuando el sector o la entidad lo considere necesario y/o cuando los resultados los ejercicios propios de modelación evidencien la necesidad de acciones de mejoramiento del Plan. En cualquier caso, se debe mantener la implementación de los procesos de gestión establecidos en la Ley 1523 2012: Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres. (...)"

Ley 734 de 2002, establece:

"(...) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)"

Ley 1333 del 21 de julio de 2009. las obligaciones derivadas de los diferentes actos administrativos proferidos por la Autoridad Ambiental, así como los requerimientos efectuados en razón del seguimiento y control ambiental adelantado a los proyectos, son de obligatorio cumplimiento, una vez estos quedan en firme; en consecuencia, su inobservancia en cuanto al alcance y términos de los mismos, da origen a la apertura de las respectivas investigaciones, como lo señala la Ley.

Hechos

La CGR evidenció que puesta en marcha la fase de operación de la Central Hidroeléctrica El Quimbo CHEQ en el 2015, a la fecha- 2020 no se han concretado, programado ni cumplido las obligaciones establecidas en Ley 1523 del 24 de abril 2012, en sus artículos 1 y 42, como es el seguimiento y actualización al Plan de Contingencia del proyecto, el cual hace parte de la línea base del Estudio de Impacto Ambiental – EIA, y el Plan de Manejo Ambiental- PMA, de acuerdo con lo establecido por la ANLA.

A pesar de estar establecido en el PDC Capítulo 9, donde se desarrolla el análisis de riesgos y se estructura este plan durante la construcción y los lineamientos para la operación, el cual se realizó a partir del análisis de riesgos naturales y antrópicos tanto endógenos como exógenos, incluyendo los procedimientos estratégicos y operativos; a la fecha no se evidencia que la ANLA haya tomado medidas, frente a las deficiencias que presenta, sin que se haya exigido los ajustes correspondientes oportunos y efectivos en los componentes Abióticos , Bióticos y socioeconómicos.

De lo expuesto se evidenciaron deficiencias y vacíos en las diferentes actuaciones de la ANLA, por falta de claridad, oportunidad e inexactitudes, ante los escenarios de

amenaza natural y antrópica del proyecto y reflejadas en la evaluación de los riesgos a la exposición y vulnerabilidad de cada situación con posibilidad de ocurrencia; por lo tanto las situaciones no contempladas adecuadamente en el PDC, como los monitoreos de la sismicidad, crecientes, inundaciones, filtraciones, y desplazamientos y reubicación de la comunidad, entre otros; la hidroeléctrica estará expuesta y vulnerable frente a los posibles eventos, con el agravante de la incidencia sobre la población localizada en el área de influencia a los fenómenos naturales detectados y sus consecuencias catastróficas.

Asimismo, se observó que existen falencias como la falta de socialización del PDC e integración de las autoridades competentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en la divulgación de la información técnica requerida, cuyo responsable de tenerla y suministrarla oportunamente es EMGESA, para la atención de las emergencias oportunas y adecuadas con el respectivo reporte a la ANLA, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LAM 4090 y el cual no se conoce a la fecha.

Dado lo anterior, la población de la zona de influencia del proyecto se encuentra en incertidumbre permanente, frente a los riesgos que puede generar un evento de mayor magnitud, sísmica y de ruptura de la presa, por la falta de un seguimiento y control efectivo por parte de la Autoridad Ambiental.

Destaca este Ente de Control que en desarrollo de las actividades de seguimiento y control por parte de la ANLA, esta entidad, sin justificación omite actividades de seguimiento y control a la implementación, operatividad y actualización del Plan de Contingencias, en lo relacionado con la obligación establecida en las normas que lo reglamentan.

Dado lo anterior, se evidencia que la obligación a cargo de EMGESA, no se ha realizado, asociado a que esta actividad es periódica y de obligatorio cumplimiento, dadas las repercusiones de riesgo y con efectos sobre el ambiente, los recursos naturales y la población localizada en el área de influencia del proyecto.

Es de resaltar que, si bien la ANLA tiene unas funciones y deberes de seguimiento y control frente a las obligaciones contenidas en la Licencia Ambiental y de exigencia del cumplimiento; asimismo la empresa EMGESA como licenciataria tiene su responsabilidad y deber de cumplimiento, y que a la fecha no se ha realizado ni la autoridad ambiental la ha requerido.

9.1.1.1.4 Parámetros sísmológicos de cada fuente

Observa la CGR de acuerdo con el EIA, que a la fecha no se ha actualizado ni se ha solicitado a la Empresa EMGESA, los registros de los últimos 25 años de eventos sísmicos, solo se tiene datos hasta el año 1995, datos importantes para obtener los parámetros sísmológicos más acertados de la posible ocurrencia del evento y así poder

tomar las medidas pertinentes en el PDC, para disminuir el riesgo de afectación a la presa, a la población y los recursos naturales y el ambiente.

En el Plan de Contingencia igualmente se observa la CGR, que no se encuentra incluida por parte de EMGESA, y la ANLA no lo ha requerido la valoración de la probabilidad de ocurrencia de fallas en la presa, teniendo en cuenta las estadísticas a nivel internacional de no ser encontradas a nivel nacional, debido a que no fueron tenidas en cuenta en el ejercicio de análisis del riesgo, dando incumplimiento a la fecha al literal c del artículo primero de la **Resolución 1314 del 2 noviembre del 2016**.

De acuerdo con lo establecido en el EIA, se presentan las siguientes situaciones que son referente y de obligatorio cumplimiento e inclusión:

“ 9.1.1.1.2 Amenaza geotécnica

9.1.1.1.2.1 Caracterización geotécnica de la zona del proyecto El Quimbo

En las áreas de presa, ataguía, casa de máquinas, túnel de desviación, rebosadero, dique auxiliar, y zonas de préstamo 13 y 14, se ejecutaron perforaciones y algunas galerías de exploración, con profundidades variables. A partir de esta exploración se definió la caracterización geotécnica para cada una de las zonas donde se localizan las obras.

Es así, que, en los resultados presentados, como la Designación de la Calidad de la Roca – RQD, los promedios, fueron:

Casa de Máquinas: Presenta un RQD promedio ponderado general del 26%. Regular a Malo.

Túnel de desviación: con un RQD promedio ponderado general del 26%. Regular a Malo.

Sitio de rebosadero: Presentan un RQD de 3 y 40 % respectivamente. Muy malo.

Sitio del dique auxiliar: con un RQD promedio ponderado general del 58%. Regular a Malo.

Zona de préstamo 13 y 14: Se realizaron las perforaciones, pero no aparecen los reportes de los valores de RQD, para ser tenidos en cuenta, en los riesgos(...).”

Dado lo anterior, para la CGR, en cuanto a las posibles amenazas endógenas no se abordó lo relacionado con los derrumbes al interior de los túneles y demás obras principales del proyecto y sus implicaciones en la seguridad física y operativa del mismo, en donde los RQD, que se presentan en la parte Geotécnica van de “Muy Malos a Regulares” y no han sido tenidas en cuenta en los riesgos como sitios críticos vulnerables a un evento sísmico y, donde la autoridad ambiental, a la fecha no ha tomado las medidas pertinentes en su requerimiento en el seguimiento y control, ante este posible evento natural.

(..)”

En los eventos críticos que se lleguen a generar por la geotecnia del área, dadas las anteriores condiciones, existe la probabilidad de presentarse un evento sísmico, por

lluvia o tormenta que acelerarían su actividad y son consideradas como un factor detonante principal.

Es importante aclarar que la CAM, realizó su último seguimiento técnico en julio de 2020, identificando nueve puntos críticos más, en razón a la visita del tramo Bengala PR21, vía que fue declarada de calamidad pública.

Por lo anterior se evidencia que la empresa EMGESA no ha presentado y comunicado estos eventos a la ANLA, como tampoco ha elaborado un inventario actualizado, ni ha identificado los factores generadores de las zonas inestables afectadas por la erosión, razón por la cual la ANLA no ha realizado los respectivos requerimientos administrativos, ni ha exigido la implementación de obras o las medidas para el control de la misma.

Igualmente refiere el EIA en **9.1.1.1.3 Amenaza hidrológica**

Se presenta la siguiente acotación: "(...) La creciente o inundación de tipo torrencial (inundación súbita) es la producida por ríos de montaña y originada por lluvias intensas. Algunas de las subcuencas dentro de la zona del proyecto tienen pendientes fuertes donde el aumento de los caudales se produce cuando la subcuenca recibe la acción de las tormentas durante determinadas épocas del año, por lo que suelen ser repentinas y de corta duración. (...)”

Se evidencia que la ANLA no ha requerido a EMGESA la presentación de los reportes sobre el monitoreo de las crecientes o inundaciones de tipo torrencial (inundación súbita), que es la producida por ríos de montaña en especial sobre el río Páez.

Filtraciones de la Presa

En la visita de seguimiento realizada en el mes de mayo de 2018, por la ANLA: "(...) identificó de los eventos amenazantes de origen operacional que se describen en el plan de contingencia no se consideran aquellos generadores de escenarios de filtraciones ocasionados por fallas en la estructura de la presa para lo cual la sociedad deberá informar a la Autoridad en el próximo ICA el comportamiento del volumen de agua originado por las filtraciones desde la entrada de la operación de la central.

"(...)Además, la sociedad deberá entregar un informe mensual del comportamiento de las filtraciones de la presa (sistema de medición de filtraciones y las galerías de filtración) como parte del seguimiento a los escenarios relacionados con fisuras, colapsos y rebose de la presa.(...)”

La CGR, evidencia que la ANLA no ha tomado las medidas pertinentes sancionatorias a la empresa EMGESA, por el incumplimiento de la presentación del informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa desde la entrada en operación de la central, estableciendo los escenarios críticos y de operación relacionados con fisuras, colapsos y rebose de la presa, lo anterior en cumplimiento del numeral 1 del artículo 1 del Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017 y numeral 22 del artículo primero del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018.

Reportes de Contingencias

En los Reportes de Contingencias, evidencia la CGR, que en cumplimiento del Artículo Segundo de la Resolución 1767 de 2016, existen contingencias la mayoría de incendios forestales, que no cuentan con reporte final y no presentan el estado actual de cómo han quedado las áreas afectadas, y si la empresa EMGESA ha emprendido alguna actividad de protección adicional para evitar la recurrencia de este tipo de eventos. Situación en la que ANLA, no ha realizado los requerimientos pertinentes a la empresa, para el cierre de estos eventos con el cumplimiento de las medidas de recuperación de las áreas afectadas y la presentación de los reportes a la entidad.

Causa

Ausencia de mecanismos de control y omisión de seguimiento a las deficiencias y debilidades en la estructuración del Plan de Contingencia por parte de EMGESA, originadas en parte por la desarticulación del contenido del componente abiótico y biótico y la estructuración de los escenarios de amenaza y riesgo del PCD, el cual no se actualizó de acuerdo a las realidades geológicas (inestabilidad de laderas, procesos de remoción en masa y la dinámica del proyecto desde el inicio de las obras).

Desestimación al Plan de Contingencia frente a situaciones extremas de riesgos y sus verdaderos impactos a las zonas de influencia como son las poblaciones de los municipios aledaños y a los recursos ambientales y naturales.

Efecto

- La empresa EMGESA, expuso a riesgos previsible en el desarrollo de las diferentes etapas del proyecto, a la población aguas abajo a escenarios de contingencia graves y catastróficos sin contar con las medidas de manejo requeridas para abordarlos, quedando expuesta a factores sobre los cuales tampoco tenía control como los recursos naturales y el medio ambiente.
- La ausencia de un plan de contingencia que responda a las necesidades de un proyecto de esta magnitud desde las etapas previas hasta la contingencia actual, se evidencia una debilidad institucional que permita garantizar un manejo adecuado de los riesgos sociales, ambientales, técnicos y económicos, pues su capacidad no permite el ejercicio del control con el rigor y oportunidad requeridos ni el desarrollo de los procesos sancionatorios orientados al mejoramiento de las condiciones del proyecto y a la compensación de los daños ocasionados.
- Al no efectuarse los seguimientos y controles oportunos, eficaces y efectivos por la autoridad ambiental en los términos establecidos por la norma, se puede poner en riesgo a la población y a los recursos naturales y el ambiente de los compromisos adquiridos por el titular de la licencia ambiental.

Por lo anterior, se presenta un Hallazgo Administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta entidad

Se pone en conocimiento que las observaciones se comunicaron mediante oficio 2020EE144782 el día 18 de noviembre de 2020, la ANLA da respuesta con oficio 2020202625-2-002 Fecha: 2020-11-30, es decir por fuera del término otorgado para el efecto, sin embargo, la CGR tiene en cuenta los argumentos expuestos y de los que refiere frente a este hallazgo:

Responde la entidad en los siguientes términos:

Respecto a la Condición

La entidad establece respecto a la Condición de la observación de la CGR que *“(...) a la fecha no se ha concretado, programado ni realizado la obligación establecida en el seguimiento y actualización al Plan de Contingencia -PDC del proyecto Hidroeléctrico del Quimbo el cual hace parte de la línea base del Estudio de Impacto Ambiental – EIA, (...)”*

“(...) en el Capítulo 9, Plan de contingencia, se desarrolla el análisis de riesgos y se estructura el plan durante la construcción y los lineamientos para la operación, el cual se realizó a partir del análisis de riesgos naturales y antrópicos tanto endógenos como exógenos incluyendo los procedimientos estratégicos y operativos, no se evidencia que la ANLA haya tomado medidas, frente a las deficiencias que presenta dicho Plan, sin que se hayan exigido los ajustes correspondientes oportunos y efectivos.”

Respecto a las actuaciones de la ANLA frente amenazas y riesgos, así como frente al Plan de Contingencia se describe lo siguiente:

“(...) Mediante Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009, (...) tal como lo señala en el artículo segundo. (...) Respecto al Plan de Contingencias incluido en el Estudio de Impacto Ambiental, se señala: “Se presenta el Plan de Contingencia, como un conjunto integrado de recursos humanos y económicos, instrumentos técnicos, normas generales, reglas e instrucciones, que tienen como finalidad suministrar los elementos de juicio necesarios para la toma oportuna de decisiones, que permitan una respuesta inmediata y eficiente ante la ocurrencia de un desastre que altere las condiciones ambientales, sociales y económicas del área de influencia del Proyecto”, lo cual está en línea con la normativa y los términos de referencia vigentes al momento de la solicitud de la Licencia en cuestión.(...)”

Adicionalmente, en el numeral 11 del artículo 10, se estableció:

(...) “La Licencia Ambiental otorgada mediante el presente acto administrativo sujeta a EMGESA S.A. E.S.P. al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental, en el Plan de Manejo Ambiental, en el Plan de Seguimiento y Monitoreo, en la normatividad ambiental vigente, así como al cumplimiento de las siguientes obligaciones (...)”.

Establece la ANLA que mediante la “(...) Ley 1523 del 24 de abril de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 42 “Análisis Específicos de Riesgo y Planes de Contingencia” (...)”

“(...) sin embargo, esta Ley no estableció términos para la presentación. No obstante, este artículo es reglamentado a través del Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017, en el cual se establecieron los lineamientos para la elaboración del Plan de Gestión del Riesgo de Desastre, y el cual estableció tiempos de entrega. (...)”

En línea con lo anterior, esta Autoridad en el Auto 5887 del 15 de diciembre de 2015, requirió en el artículo primero:

(...)“Requerir a la empresa EMGESA SA. E.S.P., para que en un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, presente la Actualización del plan de contingencia que hace parte del Capítulo 9 del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto, en términos de lo establecido en la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”

Establece la ANLA que: “(...) Frente a este requerimiento, mediante comunicación 2016004577-1-000 del 1 de febrero de 2016, la sociedad entregó la actualización del Plan requerido, y sobre el cual esta Autoridad presentó las correspondientes consideraciones en el Concepto Técnico 3055 del 24 de junio de 2016, acogido mediante Resolución 1314 del 2 de noviembre de 2016, determinando que el plan entregado debía ajustarse, así que, a través del artículo primero de la Resolución en mención, (...)”

(...) “Imponer a la empresa EMGESA S.A. E.S.P. las siguientes medidas adicionales, cuyos soportes de ejecución deberán presentar a esta Autoridad en el término de tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, de conformidad con las razones anteriormente expuestas en la parte considerativa de esta Resolución:

1. Complementar el Plan de Contingencia, de conformidad a las siguientes obligaciones (...)”

Además, establece la entidad que “(...) En el análisis de la etapa en que se encuentra el desarrollo del proyecto el titular de la Licencia debe dar alcance al análisis de riesgos Cualitativo - Cuantitativo e involucrar cada una de las etapas del proyecto; si ya se dio por finalizada la etapa constructiva ésta podrá ser excluida del análisis presentando un anexo con riesgos plasmados en dicha etapa. (...)”

Respecto a la Etapa de operación

Igualmente, para la ANLA en la “(...) etapa de operación se debe presentar de forma detallada y clara la metodología, criterios utilizados para efectuar el análisis del riesgo y resultados obtenidos, los cuales deben incluir como mínimo:

- Identificación de eventos amenazantes exógenos que involucren los que se tuvieron en cuenta (sismicidad, lluvias torrenciales, crecientes, avalanchas, incendios forestales, eventos de origen antrópico) y los endógenos (riesgos operacionales tales como fallas de diseño, materiales

y construcción de la presa, incendios, llamaradas, explosiones, accidentes operacionales entre otros).(…)”

Refiere la ANLA, frente a este requerimiento, que la sociedad mediante comunicación 2017015726-1-000 del 3 de marzo de 2017, en respuesta al artículo primero de la Resolución 1314 del 2 de noviembre de 2016, presentó el documento Plan de Contingencia Quimbo – Betania, del cual se presentaron las correspondientes consideraciones en el Concepto técnico 3100 del 29 de junio de 2016, acogido mediante Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017, en donde una vez revisado el documento, se consideró que la Sociedad debería hacer ajustes adicionales a los ya elaborados, por tanto en el artículo primero se estableció:

(…) “Requerir a la empresa EMGESA S.A E.S.P., para que respecto del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, localizado en jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el departamento del Huila, presente a esta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, de forma inmediata a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, los soportes, evidencias o registros del cumplimiento de las siguientes obligaciones (…)”

A raíz de los ajustes solicitados en el Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017, frente al Plan de Gestión de Riesgos entregado, la sociedad mediante comunicación 2018022937-1-000 del 28 de febrero de 2018, presenta la actualización del plan, el cual fue revisado y establecidas las correspondientes consideraciones en el Concepto Técnico 4096 del 27 de julio de 2018, el cual fue acogido mediante Auto 4648 del 8 de agosto de 2018, de donde se establecieron los siguientes requerimientos:

(…) “ARTÍCULO PRIMERO: Requerir a la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., como titular del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, localizado en jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira en el departamento del Huila, para que presente en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, la siguiente información:”(..)

Actuaciones de la ANLA frente amenazas y riesgos, Plan de Contingencia y compensaciones de acuerdo con las obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental del Quimbo, LAM 4090.

Establece la entidad: *“Las actuaciones de la ANLA frente amenazas y riesgos, Plan de Contingencia y compensaciones de acuerdo con las obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental del Quimbo, LAM 4090”*

La CGR evidenció deficiencias y vacíos en las diferentes actuaciones de la ANLA, en desarrollo de sus funciones de seguimiento y control, como falta de claridad, oportunidad e inexactitudes, ante los escenarios de amenaza natural y antrópica del proyecto y reflejadas en las evaluaciones de los riesgos, a la exposición y vulnerabilidad de cada situación con posibilidad de ocurrencia; por lo tanto las situaciones no contempladas adecuadamente en el PDC, la hidroeléctrica estará expuesta y vulnerable frente a los posibles eventos, con el agravante de la incidencia sobre la población localizada en el

área de influencia a los fenómenos naturales detectados y sus consecuencias catastróficas.

De acuerdo con lo anterior, esta Autoridad considera que una vez establecidos los lineamientos citados (Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017), frente a la actualización radicada mediante comunicación 2018022937-1-000 del 28 de febrero de 2018, por parte de EMGESA S.A. E.S.P., se hizo una serie de requerimientos relacionados principalmente con el análisis de riesgos, los mismos que se evidenciaron y están en el marco de los lineamientos en cuestión y son transmitidos de manera oportuna a EMGESA S.A. E.S.P., mediante el Auto 4648 del 8 de agosto de 2018, en donde se establecen las obligaciones respecto a los escenarios de amenaza natural y antrópica del proyecto para que sean reflejadas en las evaluaciones del riesgo; requerimientos que fueron considerados en el Plan entregado mediante radicación 2019050145-1-000 del 17 de abril de 2019, por parte de la sociedad.

Ahora, en relación con *“En la elaboración del PDC respecto de su estructuración, se evidencia una desarticulación entre el componente abiótico y biótico.”*

Respecto a esta afirmación, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017, se establece en el proceso de conocimiento del riesgo, la caracterización del contexto externo, en el cual se consideran los componentes bióticos, abióticos y socioeconómicos, los cuales son el insumo para la identificación de las amenazas, la valoración de la vulnerabilidad de tal entorno y la evaluación del riesgo a través de la metodología empleada por la Sociedad; por tanto para la elaboración del Plan de Contingencias, está incluida la caracterización del entorno. Es importante señalar que el Plan de Contingencias incluye los resultados del análisis de la información recopilada por la sociedad para formular el Plan, tal información fue tomada en cuenta en las consideraciones dadas en el Concepto Técnico 4426 del 13 de agosto de 2019, acogido mediante Acta de reunión de control y seguimiento ambiental No 105 del 13 de agosto de 2019.

Por otro lado, frente a la afirmación *“Existen falencias, como la falta socialización del PDC e integración de las autoridades competentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en la divulgación de la información técnica requerida cuyo responsable de tenerla y suministrarla oportunamente es EMGESA para la atención de la emergencias oportunas y adecuadas”*

De acuerdo con los soportes enviados por EMGESA S.A. E.S.P., en el Concepto Técnico 4426 del 13 de agosto de 2019, acogido mediante Acta de reunión de control y seguimiento ambiental No 105 del 13 de agosto de 2019, se consideró que la sociedad realizó la socialización del Plan de Contingencias a autoridades locales y regionales. Es así que suministra copia de oficios de invitación, para la socialización del PDC, el 14 de junio de 2017 a autoridades locales y regionales, las cuales fueron aportadas en el ICA 17, mediante radicado 2017071373-1- 000 del 1 de septiembre de 2017.

No obstante, esta Autoridad Nacional, en el último seguimiento realizado no evidenció soportes de la socialización del Plan de Contingencia entregado con radicación 2019050145-1-000 del 17 de abril de 2019, por tanto, en el Auto 6118 del 30 de junio de 2020, se requirió en el numeral 23 del artículo tercero *“Informar si el Plan de Contingencia fue revisado y actualizado en materia ambiental, en caso afirmativo, detallar las actualizaciones realizadas, así mismo, entregar las evidencias de la implementación, en el marco de las medidas de reducción del riesgo y de la “Preparación para la Respuesta”, del Plan de Gestión del Riesgo entregado a esta Autoridad Nacional mediante comunicación con radicado 2019050145-1-000 del 17 de abril de 2019.*

Así las cosas, *“está Autoridad ha detectado las falencias en la socialización del Plan y oportunamente ha hecho los respectivos requerimientos, para que al momento de la activación del Plan de Contingencias no se presenten fallas en la articulación del Plan con las Autoridades Territoriales y los representantes de las comunidades”.*

Sobre el Riesgo Sísmico

Observó la CGR, que la ANLA, estableció *“que existe un riesgo de amenaza sísmica alta, lo que indica una alta probabilidad de recurrencia de eventos sísmicos de magnitud importante, y la amenaza volcánica del área del proyecto alta, asociada a Lahares (flujos de escombros y flujos de lodos del río Páez. Dadas estas situaciones, no se han incluido a la fecha en los riesgos para su respectivo análisis sísmico.”*

Establece la ANLA, que: *“(…) Respecto a la amenaza sísmica, se aclara que EMGESA S.A. E.S.P. en el Plan de Contingencia entregado mediante radicación 2019050145-1-000 del 17 de abril de 2019, ha considerado en el capítulo 1 “Conocimiento del Riesgo” el resultado de la caracterización de la amenaza sísmica, señalando que ha consultado diversas fuentes para el análisis “(…) eventos entre los años 1914 a 2018, en los que clasifica la emergencia en sub grupos, en los que relaciona sus reportes a eventos de actividad volcánica, incendios, plagas, inundaciones, movimientos en masa, sequías, sismos, vendavales, socavación y tormentas, entre otros. Particularmente para los municipios de influencia de la CH- El Quimbo cuenta con un inventario realizado en conjunto con instituciones regionales y departamentales dedicadas a la gestión del riesgo”.(..)”*

A partir del análisis realizado por EMGESA S.A. E.S.P. ésta concluye que *“se ha identificado que el riesgo sísmico tiene una muy baja probabilidad de ocurrencia y que en caso de presentarse un sismo de magnitud inferior al de diseño, no se presentarían emergencias que pudieran afectar zonas aguas abajo de la Central.*

En caso de que durante la vida útil de la Central ocurriera un sismo de magnitud mayor a la del sismo de diseño, no se espera una falla de la presa. Sin embargo, se podrían presentar algunas afectaciones sin que comprometa el colapso de esta”.

Se anota también que en el numeral “2.3.2.1.2.2 Determinación de la actividad sísmica por fuente a partir del catálogo sísmico y asignación de eventos”, EMGESA S.A. E.S.P. realiza un análisis donde evalúa el área del proyecto y la influencia de las fallas existentes, realizando una modelación de la atenuación con el objeto de determinar los niveles de aceleración a nivel de roca, que se generan por el efecto de cada una de las fuentes

sísmicas, concluyendo que *“cabe resaltar que, si bien los niveles de aceleración en roca son altos, la configuración de la presa, especialmente del enrocado, hace que la estructura sea muy resistente a eventos sísmicos, dado que el material no va a presentar incrementos en sus niveles de presión de poros. Por ende, se considera que el riesgo de la estructura de la presa, por efecto de eventos sísmicos es bajo”*.

Actividades de seguimiento y control plan de contingencia

Señala la entidad que: *“Destaca este Ente de Control, que, en desarrollo de las actividades de seguimiento y control por parte de la ANLA, está entidad, sin justificación, omite actividades de seguimiento y control a la implementación, operatividad y actualización del plan de contingencias, en lo relacionado con la obligación establecida en la Resolución No. 01314 del 02 de noviembre de 2016”*.

“(..). Deberán establecerse al menos las siguientes actividades propias del mantenimiento y actualización del Plan de manejo de la contingencia. - Una simulación anual (simulacro de escritorio). - Un simulacro anual involucrando la comunidad (...).”

Responde la ANLA: *“(..). Así las cosas, está Autoridad ha detectado tal condición y oportunamente ha requerido la realización de simulacros con escenarios de mayor afectación y que involucre las comunidades(...).”*

Actualización periódica del Plan de Contingencias

De otra parte, la CGR también señala que EMGESA S.A. E.S.P. no realiza la actualización periódica del Plan de Contingencias y remite un apartado del Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017 *“(..). El Plan de Emergencias y Contingencia-PEC deberá ser actualizado anualmente de acuerdo con lo referido en los sistemas de gestión de la entidad. según lo establecido en el numeral 3.1.2 literal f del Artículo 2.3.1.5.2.1.1. (...).”*; sin embargo, como la misma norma señala deberá actualizarse de acuerdo con los sistemas de la entidad, quien debería establecer si las condiciones operativas ameritan un cambio en las medidas de preparación y respuesta a las emergencias que pudieran presentarse, que quizá no sea necesariamente anual, no obstante, en el mismo requerimiento del numeral 23 del artículo tercero del Auto 6118 del 30 de junio de 2020, se establece por parte de esta Autoridad, la obligación de informar cada año sobre si se realizó tal actualización.

De los Parámetros sísmológicos

Observa la CGR, que a la fecha no se ha actualizado ni se ha solicitado a la Empresa EMGESA, por parte de la ANLA, los registros de los últimos 25 años de eventos sísmicos, ocurridos en la zona del proyecto, datos importantes para obtener los parámetros sísmológicos una aproximación más acertada de la posible ocurrencia del evento y así poder tomar las medidas pertinentes en el PDC, para disminuir el riesgo de afectación a la presa, población y los recursos naturales y el ambiente.

En el Plan de Contingencia igualmente observa la CGR, que no se encuentra incluida por parte de EMGESA, y la ANLA no ha requerido la valoración de la probabilidad de ocurrencia de fallas en la presa, teniendo en cuenta las estadísticas a nivel internacional de no ser encontradas a nivel nacional, debido a que no fueron tenidas en cuenta en el ejercicio de análisis del riesgo, dando incumplimiento a la fecha al literal c del artículo primero de la Resolución 1314 del 2 noviembre del 2016.

Sobre la Amenaza Geotécnica

Establece la ANLA, que (...)“*la susceptibilidad, a los procesos de remoción en masa se concentran en áreas puntuales y reducidas por lo cual no representan un riesgo alto a la operación de la central*”. Así las cosas, en la valoración de los procesos de remoción en masa, la sociedad considera que no representa un riesgo alto para la operación, esta Autoridad Nacional entiende que con esta afirmación la sociedad tiene controlado este riesgo. Así las cosas, los eventos operativos que allí ocurran, no tendrán afectación ambiental.

Del tema Deslizamientos

“(…), evidencia la CGR, que la empresa EMGESA no ha presentado y comunicado estos eventos ni elaborado un inventario actualizado a la ANLA, ni ha identificado los factores generadores de las zonas inestables afectadas por la erosión, implementación de obras o las medidas para el control de la misma; y donde la ANLA a pesar de conocerlos, no ha realizado los respectivos requerimientos administrativos (...)”

Establece la ANLA, que: (...)” *Dentro de los capítulos de conocimiento del riesgo y evaluación del riesgo que conducen a establecer el Plan de Contingencias, los deslizamientos han sido evaluados a partir de la identificación y valoración de las zonas inestables, en donde inicialmente se presenta el inventario de zonas inestables activas y potenciales y asimismo se comparan las características en los años 2017 y 2018, estableciendo que de los eventos identificados “hay 21 catalogados como estables, 6 como Activos, 3 inestables y 7 que ya se encuentran inundados. Para los sitios que se ha considerado necesario, Emgesa realiza el seguimiento de los movimientos en masa y laderas inestables, utilizando monolitos instalados en los sitios para monitorear el movimiento horizontal y vertical de la ladera donde se desarrolla la inestabilidad(..)”*.

Sobre la Amenaza hidrológica

La CGR, evidencia que la ANLA no ha requerido a EMGESA en la presentación de los reportes respectivos a los monitoreos de las crecientes o inundaciones de tipo torrencial (inundación súbita) que es la producida por ríos de montaña en especial el río Páez.

Responde la ANLA: “(...) *Esta Autoridad si ha solicitado soportes de dichas acciones asociadas a la implementación de las medidas de reducción del riesgo, tal como se requirió en el numeral 23 del artículo tercero del Auto 6118 del 30 de junio de 2020 “Informar si el Plan de Contingencia fue revisado y actualizado en materia ambiental, en caso afirmativo, detallar las actualizaciones realizadas, así mismo, entregar las evidencias de la implementación, en el marco de las medidas*

de reducción del riesgo y de la “Preparación para la Respuesta”, del Plan de Gestión del Riesgo entregado a esta Autoridad Nacional mediante comunicación con radicado 2019050145-1-000 del 17 de abril de 2019. Para el caso en que el titular del proyecto no considere necesario revisar o actualizar el Plan de Contingencias en materia ambiental, de igual forma deberá informarlo, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2157 de 2017, el numeral 9 del Artículo 2.2.2.3.5.1 y el Artículo 2.2.2.3.9.3 del Decreto 1076 de 2015.”

“(…)Así las cosas, está Autoridad ha determinado la necesidad de hacer seguimiento a las variables de las amenazas asociadas al Proyecto, dentro de ellas la asociada a las mediciones en las estaciones limnimétricas que realiza EMGESA S.A. E.S.P., una de ellas ubicada antes de la confluencia del río Páez; tal como se estableció en el numeral 5.1 del artículo séptimo de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009. (…)”

De las Filtraciones de la Presa

La CGR, evidencia que “la ANLA no ha tomado las medidas pertinentes sancionatorias a la empresa EMGESA, por el incumplimiento de la presentación del informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa desde la entrada en operación de la central, estableciendo los escenarios críticos y de operación relacionados con fisuras, colapsos y rebose de la presa, lo anterior en cumplimiento del numeral 1 del artículo 1 del Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017 y numeral 22 del artículo primero del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018”.

Responde la ANLA, que: “(…) Al respecto, la base de datos de los registros de filtraciones en la presa, corresponde a la fase de monitoreo del riesgo y tal condición fue analizada para el establecimiento del Plan de Contingencias; sin embargo, la obligación de entrega de la base de datos se reiteró en el último seguimiento realizado y es objeto de verificación en el seguimiento que se realiza actualmente al proyecto.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en los análisis de riesgo del capítulo 2 del Plan de Contingencias entregado, EMGESA S.A. E.S.P. establece un rango normal de filtraciones de 0-400 litros/segundo, lo cual es monitoreado como medida rutinaria por parte de esta Autoridad, por tanto, el hecho de que EMGESA S.A. E.S.P. no hubiera entregado estos registros, no evidencia condiciones para iniciar un proceso de investigación dentro del régimen sancionatorio ambiental. Una vez se verifique en el ICA 22 la entrega de tales soportes, se procederá a verificar que los mismos se encuentren dentro del rango de seguridad establecido. (…)”

De los Reportes de Contingencias

Establece la ANLA “(…) existen contingencias la mayoría de incendios forestales que no cuentan con reporte final y no presentan el estado actual de cómo han quedado las áreas afectadas, y si la empresa EMGESA ha emprendido alguna actividad de protección adicional para evitar la recurrencia de este tipo de eventos. Situación en la que ANLA, no ha realizado los requerimientos pertinentes a la empresa, para el cierre de estos eventos con el cumplimiento de las medidas de recuperación de las áreas afectadas y la presentación de los reportes a la entidad (…)”.

“(…)Se aclara que en el numeral 24 del artículo tercero del Auto 6118 del 30 de junio de 2020, esta Autoridad requirió el cierre de las contingencias abiertas, mismas que en los reportes iniciales de la contingencia EMGESA S.A. E.S.P. indicaban se habían sofocado y controlado; sin embargo, en cumplimiento de la Resolución 1767 del 2016, se requirió en el mismo Auto el cierre, en donde se evidenciara el estado actual de las áreas. (…)”

Sobre los Mecanismos de control y seguimiento

Establece la ANLA, según los hechos presentados por este Ente de Control : *“(…) la Contraloría indica “Ausencia de mecanismos de control y omisión de seguimiento y control a las deficiencias y debilidades en la estructuración del Plan de Contingencia por parte de EMGESA, originadas en parte por la desarticulación del contenido del componente abiótico y biótico y la estructuración de los escenarios de amenaza y riesgo del PCD, el cual no se actualizó de acuerdo a las realidades geológicas (inestabilidad de laderas, procesos de remoción en masa y la dinámica del proyecto desde el inicio de las obras).(…)”*

Igualmente, la ANLA manifiesta” (…) que esta Autoridad Nacional continua con la función de seguimiento y control al Proyecto y específicamente a la estructuración del Plan de Contingencias, razón por la cual ha establecido requerimientos oportunos y claros para que EMGESA S.A. E.S.P., los ejecute para prevenir y mitigar los riesgos existentes en el proyecto. El Plan entregado, ha sido desarrollado a partir de la caracterización del entorno en donde identifica las amenazas. (…)”

Análisis respuesta CGR

Como lo ha manifestado la CGR, al no efectuarse los seguimientos y controles oportunos, eficaces y efectivos por la autoridad ambiental en los términos establecidos por la norma, se puede poner en riesgo a la población, los recursos naturales y el ambiente de los compromisos adquiridos por el titular de la licencia ambiental. A pesar de los requerimientos realizados por la ANLA, a la empresa esto no indica su cumplimiento a cabalidad, razón por la cual se reiteran obligaciones y ajustes al PDC, y que en la actualidad persisten.

Respecto a la Condición

La CGR, de acuerdo con lo anteriormente expuesto por la ANLA, a pesar de tomar las medidas pertinentes frente al Plan de Contingencia, se evidencia que la Autoridad Ambiental continua presentando deficiencias y vacíos en las diferentes actuaciones, en desarrollo de sus funciones de seguimiento y control, como la falta de claridad, oportunidad, ineficacia, dilación e inexactitudes, manifestados en los requerimientos continuos ante los escenarios de amenaza natural y antrópica del proyecto y reflejadas en las evaluaciones de los riesgo, a la exposición y vulnerabilidad de cada situación y con la posibilidad de ocurrencia; por lo tanto, las situaciones no contempladas adecuadamente en el PDC; la hidroeléctrica, estará expuesta y vulnerable frente a los posibles eventos, con el agravante de la incidencia sobre la población localizada en el área de influencia a los fenómenos naturales detectados y sus consecuencias catastróficas.

Asimismo, y de acuerdo con lo anteriormente expuesto a la fecha no se conoce un informe donde se detalle el análisis de los riesgos Cualitativos – Cuantitativos realizados por la empresa EMGESA, ni comunicados a la ANLA para la etapa constructiva y operativa del proyecto ni la Autoridad Ambiental los ha exigido para su seguimiento y control y poder excluirla del cumplimiento de la obligación.

Respecto a la Etapa de operación

La CGR, observa que se hace repetitiva la realización por parte de la autoridad Ambiental requerimientos a la empresa EMGESA, a los Planes presentados y donde se exige actualizaciones del plan, el cual fue revisado con anterioridad y establecidas las correspondientes consideraciones. Asimismo, la falta de claridad, certeza y oportunidad de los mismos en las revisiones frente a los requerimientos exigidos en los Planes de contingencia.

Es así, que la ANLA, a pesar del seguimiento realizado, como lo ha venido expresando y soportando, del seguimiento al Plan de Contingencia y de acuerdo con la fase del Proyecto en que se encuentra, para el caso la operativa; se han generado requerimientos que buscan que la empresa asegure la gestión del riesgo en lo que compete a la prevención de la afectación ambiental. De tal manera que en el marco del cumplimiento de la Ley 1523 del 24 de abril 2012, se previó que para la fase operativa la empresa contara con un Plan de Contingencias a partir de los criterios dados en el marco de esta Ley. Como se estableció, que sean oportunos concretos, para poder darles cumplimiento.

Establece la ANLA que “(...) A partir de la actualización de plan entregado en abril de 2019, esta Autoridad Nacional hace el seguimiento a la implementación del mismo y como en el caso del Concepto Técnico 3195 del 29 de mayo de 2020, el cual fue acogido mediante Auto 6118 del 30 de junio de 2020.(..)”. La actualización del Plan, amerita un cumplimiento por parte de la empresa en un año o más, siendo éstas de inmediato cumplimiento en algunas obligaciones, situación que se reflejará, en los informes ICAS y en las visitas programadas en un tiempo mayor al establecido.

Dado lo anterior, para la CGR, la información de los seguimientos, si los Planes de Contingencia fueron revisados y actualizados en materia ambiental, y especificar las actualizaciones realizadas, por parte de la ANLA, así como las evidencias de la implementación, en el marco de las medidas de reducción del riesgo que no se conocen a la fecha en los respectivos informes de la entidad.

Por lo tanto, a la fecha estas obligaciones persisten en su incumplimiento

Amenazas y riesgos

La CGR, establece de acuerdo con lo expresado por la entidad donde reconoce que han detectado las falencias en la socialización del Plan de contingencia, la falta de un

seguimiento oportuno para la implementación y la disminución del riesgo, situaciones que ameritan importancia para disminuir los riesgos.

Por lo tanto, para la CGR, la situación persiste actualmente, en su incumplimiento

Riesgo Sísmico.

Para la CGR, la ANLA debe tener claridad en la información presentada por la empresa EMGESA frente a la ocurrencia de un sismo, y a la fecha no se tiene un concepto de la autoridad Ambiental frente a los hechos presentados por la empresa., dentro de los requerimientos y las obligaciones ante un evento sísmico, por lo cual no se estaría atendiendo este riesgo.

Observa la CGR, que a la fecha no se ha actualizado ni se ha solicitado a la Empresa EMGESA, por parte de la ANLA, los registros de los últimos 25 años de eventos sísmicos, ocurridos en la zona del proyecto, datos importantes para obtener los parámetros sismológicos una aproximación más acertada de la posible ocurrencia del evento y así poder tomar las medidas pertinentes en el PDC, para disminuir el riesgo de afectación a la presa, población y los recursos naturales y el ambiente.

Igualmente, en el Plan de Contingencia igualmente observa la CGR, que no se encuentra incluida por parte de EMGESA, y la ANLA no lo ha requerido la valoración de la probabilidad de ocurrencia de fallas en la presa, teniendo en cuenta las estadísticas a nivel internacional de no ser encontradas a nivel nacional, esto debido a que no fueron tenidas en cuenta en el ejercicio de análisis del riesgo, dando incumplimiento a la fecha al literal c del artículo primero de la Resolución 1314 del 2 noviembre del 2016.

Dado lo anterior, persiste la observación, para la CGR, en su incumplimiento.

Actividades de seguimiento y control plan de contingencia

Para la CGR, a la fecha no se conoce informes de la realización de simulacros de mayor afectación y que se involucre a la comunidad, por parte de la ANLA. La observación persiste, para este Ente de Control, puesto que no se han establecido las actividades propias del mantenimiento y actualización del Plan de manejo de la contingencia. - Una simulación anual (simulacro de escritorio). - Un simulacro anual involucrando la comunidad, desde el inicio de la fase operativa de la presa, donde la Autoridad Ambiental, sin justificación, omite actividades de seguimiento y control a la implementación, operatividad y actualización del plan de contingencias, en lo relacionado con la obligación establecida en la Resolución No. 01314 del 02 de noviembre de 2016. Obligaciones de vital importancia para minimizar el riesgo a la comunidad y el medio ambiente ante un evento sísmico.

De obligatorio cumplimiento por lo anterior, persiste la observación, para la CGR, en su incumplimiento.

Actualización periódica del Plan de Contingencias

De acuerdo con lo anteriormente expuesto por la ANLA, solo hasta el requerimiento del numeral 23 del artículo tercero del Auto 6118 del 30 de junio de 2020, se establece por parte de esta Autoridad, la obligación de informar cada año sobre si se realizó tal actualización, La CGR, ratifica la falta de oportunidad y eficacia en la actualización de los planes, a pesar de ser requerirlo por la entidad.

Situación que persiste, en su incumplimiento.

Parámetros sismológicos

La Entidad no presenta respuesta; por lo tanto, se confirma la observación, reiterando la CGR, que a la fecha no se ha actualizado ni se ha solicitado a la Empresa EMGESA, por parte de la ANLA, los registros de los últimos 25 años de eventos sísmicos, ocurridos en la zona del proyecto, datos importantes para obtener los parámetros sismológicos una aproximación más acertada de la posible ocurrencia del evento y así poder tomar las medidas pertinentes en el PDC, para disminuir el riesgo de afectación a la presa, población y los recursos naturales y el ambiente.

En el Plan de Contingencia igualmente se observa la CGR, que no se encuentra incluida por parte de EMGESA, y la ANLA no lo ha requerido la valoración de la probabilidad de ocurrencia de fallas en la presa, teniendo en cuenta las estadísticas a nivel internacional de no ser encontradas a nivel nacional, debido a que no fueron tenidas en cuenta en el ejercicio de análisis del riesgo, dando incumplimiento a la fecha al literal c del artículo primero de la Resolución 1314 del 2 noviembre del 2016. Para la CGR, esta situación persiste en su incumplimiento.

Amenaza Geotécnica

La CGR, considera que los procesos de remoción en masa, a pesar que la empresa EMGESA, considera que no representa un riesgo alto y los tiene controlados, para la operación de la presa; la ANLA, debe exigirlos dentro de las obligaciones de mitigación del riesgo, en los informes y donde se exijan los inventarios de los puntos de remoción en masa y su actualización para así, realizar el respectivo seguimiento.

Dado lo anterior, para la CGR, en cuanto a las posibles amenazas endógenas no se abordó lo relacionado con los derrumbes al interior de los túneles y demás obras principales del proyecto y sus implicaciones en la seguridad física y operativa del mismo, en donde los RQD, que se presentan en la parte Geotécnica van de Muy Malos a Regulares y no han sido tenidas en cuenta en los riesgos como sitios críticos vulnerables a un evento sísmico y, donde la autoridad ambiental, a la fecha no ha tomado las medidas pertinentes en su requerimiento en el seguimiento y control, ante este posible evento natural. Situación que persiste para este Ente de Control, en su incumplimiento

Deslizamientos

Para la CGR, a pesar que la Autoridad Nacional hace seguimiento continuo sobre el manejo dado a los mismos, tal como se presenta en las consideraciones de cada concepto técnico, respecto al cumplimiento del numeral 5.10 del artículo séptimo de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009. La entidad no tiene el inventario de las zonas inestables activas y potenciales actualizado y que debe ser reportado por la empresa EMGESA. Situación que aún persiste, en su incumplimiento.

Amenaza hidrológica

Para la CGR, la presentación de los reportes respectivos a los monitoreos de las crecientes o inundaciones de tipo torrencial (inundación súbita) que es la producida por ríos de montaña en especial el río Páez, a la fecha no se tienen por parte de la ANLA. Es de aclarar que tan solo los requirió en el numeral 23 del artículo tercero del Auto 6118 del 30 de junio de 2020. Situación que persiste en su incumplimiento.

Filtraciones de la Presa

La CGR, evidencia que la ANLA no ha tomado las medidas pertinentes frente a la a la empresa EMGESA, por el incumplimiento de la presentación del informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa desde la entrada en operación de la central, estableciendo los escenarios críticos y de operación relacionados con fisuras, colapsos y rebose de la presa, lo anterior en cumplimiento del numeral 1 del artículo 1 del Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017 y numeral 22 del artículo primero del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018. Situación que persiste, en su incumplimiento.

Reportes de Contingencias

En los Reportes de Contingencias, evidencia la CGR, que en cumplimiento del Artículo Segundo de la Resolución 1767 de 2016, existen contingencias la mayoría de incendios forestales que no cuentan con reporte final y no presentan el estado actual de cómo han quedado las áreas afectadas, y si la empresa EMGESA ha emprendido alguna actividad de protección adicional para evitar la recurrencia de este tipo de eventos. La entidad, solo hasta el año 2020, mediante Auto 6118 del 30 de junio de 2020 en el numeral 24 del artículo tercero, requirió el cierre de las contingencias abiertas.

A la fecha no se ha presentado un informe del cumplimiento de las medidas de recuperación de las áreas afectadas y la presentación de los reportes a la entidad, detectando la falta de oportunidad y eficacia para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas para estos eventos. Por lo tanto, persiste la obligación en su incumplimiento.

Mecanismos de control y seguimiento

De acuerdo con lo establecido por la entidad de realizar un “(...)continuo seguimiento y control al Proyecto y específicamente a la estructuración del Plan de Contingencias, razón por la cual ha establecido requerimientos oportunos y claros para que EMGESA S.A. E.S.P., los ejecute para prevenir y mitigar los riesgos existentes en el proyecto(...)”; para la CGR, también es claro el cumplimiento de sus funciones como autoridad ambiental y más aún cuando está de por medio la posible afectación a la población en la zona de influencia del proyecto por los riesgos naturales y antrópicos ya definidos.

Para la CGR, Los mecanismos de control y de seguimiento a las deficiencias y debilidades presentadas en la estructuración del Plan de Contingencia por parte de EMGESA, originadas en parte por la falta de claridad, la desarticulación del contenido de los componentes abiótico, biótico, socioeconómico y la estructuración de los escenarios de amenaza y riesgo del PCD, el cual no se actualizó en su momento de acuerdo a las realidades geológicas (inestabilidad de laderas, procesos de remoción en masa y la dinámica del proyecto desde el inicio de las obras), aunado con la débil articulación con los planes de contingencia locales, departamentales y regionales, la falta de información reciente sobre la capacidad de respuesta propias y de las entidades de atención de emergencias en la región hacen que los riegos detectados no se minimicen a pesar de los requerimiento reiterados por parte de la ANLA en sus actualizaciones de acuerdo a las directrices del Decreto 321 de 1999. Por lo tanto, persiste la obligación en su incumplimiento.

Dadas las condiciones anteriormente descritas, para la CGR, persisten los incumplimientos de las obligaciones establecidas en la Licencia LAM 4090, en lo referente al PDC por lo tanto, se presenta un hallazgo con las connotaciones administrativa y disciplinaria.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto "Hidroeléctrica del Quimbo.

Frente al componente Físico, se realizó el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones en cuanto a los siguientes componentes: • Geología y su impacto ambiental en el Cambio en la susceptibilidad a la erosión • Suelo y su impacto ambiental en la Alteración de las características fisicoquímicas de los suelos •, Alteración de las características fisicoquímicas del agua del río Magdalena, aguas abajo del sitio de presa, y el Cambio en la disponibilidad del recurso hídrico. • Paisaje y su impacto ambiental como la alteración de la calidad paisajística. De acuerdo con lo anterior se establecieron

obligaciones en la LAM 4090 y requerimientos que persisten por su incumplimiento en oportunidad y eficacia.

En la evaluación realizada al seguimiento y control de la Autoridad Nacional De Licencias Ambientales al plan de manejo ambiental en su componente del medio físico en los Informes de cumplimiento ambiental números del 12 al 20 que corresponden al periodo comprendido del 1 de marzo de 2015 al 31 de agosto de 2019, se evidenciaron atrasos en la revisión de los ICA's y que estos no se evalúan de manera integral si no que son analizados en varios actos administrativos por la Autoridad Ambiental. Cabe señalar que a la fecha la Autoridad Ambiental ha recibido por parte de Emgesa el ICA 20 de conformidad y los informes de cumplimiento ambiental correspondientes al año 2020 (ICA's 21 y 22), no han sido entregados de conformidad por Emgesa para evaluar su cumplimiento por parte de la Autoridad Ambiental.

Así mismo, en el último acto administrativo de seguimiento y control N°. 1354 del 12 de agosto de 2020, no se presenta alguna inconsistencia de acuerdo al análisis realizado por la Autoridad Ambiental y los presuntos incumplimientos de algunas obligaciones relacionados en el concepto de seguimiento N°.3195 del 29 de mayo de 2020, no son de relevancia para la Autoridad Ambiental y son motivo de estudio en los ICAs 21 y 22 con la presentación de soportes complementarios y faltantes como de solicitudes de información al titular de la licencia ambiental.

De lo anterior, la CGR concluye que no hay un debido seguimiento por parte de la autoridad ambiental en el medio físico, para que, dentro de los plazos establecidos por la Ley, se haga un seguimiento de manera integral, continua y sujeto al mismo avance del proyecto.

Finalmente, y debido a las limitaciones presentadas en la realización de la presente auditoría como la visita de campo al medio abiótico por la pandemia del SARS COV2 y el suministro completo de información del medio físico por parte de la ANLA, no es posible determinar si lo estipulado en los informes de cumplimiento ambiental, conceptos técnicos y autos de seguimientos de la Autoridad Ambiental con casi un año de atraso en su seguimiento y control correspondan al estado y avance actual del proyecto Hidroeléctrico el Quimbo.

Frente al componente biótico existe una debilidad generalizada en cuanto a la función misional de seguimiento y control que debe ejercer la ANLA como autoridad ambiental para el PHEQ, lo anterior toda vez que, se evidenciaron una serie de obligaciones y requerimientos que no han sido cumplidos eficazmente por el titular de la licencia ambiental, manifestándose ello en la reiteración en varias ocasiones por parte de la autoridad ambiental para que se ejecuten sin que se les dé una solución de fondo.

Así mismo, existen omisiones por parte de la autoridad ambiental en las medidas de manejo ambiental de compensación, las cuales según el Artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 "son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las

comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados”. Por parte de esta Contraloría Delegada para el Sector Ambiente, estas medidas son de especial importancia, ya que son las que aseguran que no se presenten pérdidas netas de biodiversidad, además que aseguran, en gran medida, que se internalicen los costos asociados a las diferentes fases de los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental.

En dicho sentido, se evidencian omisiones de seguimiento y control por parte de la ANLA frente a: la eficacia y eficiencia de la obligación de comprometer no menos del 1%, consignada en el parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993; las compensaciones por la pérdida de cobertura forestal del área de llenado del embalse; las compensaciones por sustracción de zona de reserva forestal de la Amazonía; las compensaciones por generación de gases de efecto invernadero (GEI); y algunas otras propias del plan de manejo ambiental del proyecto.

Igualmente, en el desarrollo de su función misional tanto de seguimiento como de control, presenta deficiencias al momento de constatar y exigir oportunamente el cumplimiento de algunas de las obligaciones señaladas en la licencia ambiental 899 de 2009 así como la normatividad vigente (relacionadas todas con el componente biótico); También se encontró que a pesar de ser conocedora de los incumplimientos a las obligaciones de la licencia o infracciones sobre el medio biótico, la ANLA no aplicó oportunamente la facultad a prevención, específicamente la medida preventiva relacionada con la suspensión de obra (artículo 36, 39, y el parágrafo 2 del artículo 13 todos emanados de la Ley 1333 de 2009), con el propósito de evitar riesgo de daño sobre los recursos naturales.

Como principales consecuencias de lo señalado se tiene:

- La implementación de un Plan de Restauración que no consideró, en su formulación, las estrategias de conservación y conectividad definidas por la Autoridad Regional; esta situación hace que dicho plan presente debilidades, falencias y vacíos técnico-científicos que impiden comprender y responder oportunamente tanto a la complejidad inherente de la estructura y funcionalidad del ecosistema a restaurar, como las necesidades reales por parte de los habitantes del huila, respecto a la recuperación de los bienes y servicios ambientales que derivan del ecosistema afectado.
- La violación de un instrumento legal para la protección de las especies de flora silvestre, en estado de amenaza o vulnerabilidad; esta situación impidió garantizar la conservación, preservación y uso sostenible de las especies vedadas (epifitas), la fauna y flora asociada a ellas, así como los servicios ecosistémicos derivados de su presencia.
- El incremento y materialización de riesgos ambientales, cuyas consecuencias derivan en el daño de los recursos naturales, alteración negativa del medio ambiente y paisaje,

así como el posible peligro sobre la salud humana de los habitantes del área de influencia del proyecto.

En los informes de seguimiento realizados por la ANLA al proyecto, se refleja la falta de coordinación y voluntad política de los responsables a nivel nacional, regional y local. Adicionalmente, el incumplimiento de estos compromisos genera conflictos con las comunidades que habitan la región, demoras en la ejecución de obras básicas de infraestructura, servicios públicos, como se muestra en el seguimiento de las obligaciones incumplidas en el desarrollo del presente informe.

A continuación se exponen los hallazgos relacionados con este objetivo.

HALLAZGO 2. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS INFORMES DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL. (A.D2)

Criterio y Fuentes de Criterio

El Decreto 2041 de 2014 entro en vigencia el 01 de enero de 2015, en el numeral 9 y párrafos 1 y 2 del artículo 40, se estableció:

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

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

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

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

Parágrafo 2°. Las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrán dar apoyo al seguimiento y control de los proyectos por solicitud de la autoridad ambiental competente. (...)” Subrayado fuera de texto.

El Decreto único reglamentario 1076 de 2015 recopilo textualmente lo estipulado en el artículo 40 del Decreto 2041 de 2014, en su sección 9 Control y seguimiento, así:

“(...) 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: (...)”

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

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

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

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

La Resolución N°.899 del 15 de mayo de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “*por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico “El Quimbo”*”, indica en su artículo décimo séptimo, lo siguiente:

“(…) ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO.- La Empresa deberá realizar un seguimiento ambiental permanente durante el tiempo de ejecución de las obras y operación del proyecto, para lo cual deberá contar con una supervisión ambiental, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las medidas de manejo y demás obligaciones exigidas. La supervisión deberá presentar a este Ministerio de manera semestral Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA, de acuerdo con el Apéndice 1 del “Manual de seguimiento Ambiental para proyectos MMA-SECAB, 2002. Los ICA deben incluir todos los soportes que evidencien al Ministerio las actividades de monitoreo y seguimiento ambiental de las actividades descritas en los Planes de Manejo Ambiental específicos. (...)”

El procedimiento establecido por la ANLA para el seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental (Código: SL-PR-1) versión 10 tiene como objeto:

“(…) Realizar las actividades de control y seguimiento a Proyectos, Obras y Actividades (POA) respecto al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos de manejo y control, en el marco del licenciamiento ambiental o del establecimiento de Planes de Manejo Ambiental de los proyectos sujetos a estos. Adicionalmente, aplica para aquellos proyectos que pasen a ser competencia de la ANLA que no cuenten con instrumento de manejo y control (...)”

Así mismo, el procedimiento define en su alcance:

“(…) Una vez radicado el Informe de Cumplimiento Ambiental ICA por parte del titular del instrumento de manejo y control ambiental, el seguimiento inicia con la Verificación Preliminar del ICA (VPI), continua con el Seguimiento Documental y Espacial (SDE). Finaliza con la asignación de seguimiento completo al proyecto (con visita o sin visita); en donde se realizará pronunciamiento de la Autoridad, este puede ser mediante acta de reunión de control y seguimiento ambiental o auto de control y seguimiento. (...)”

En su numeral 4 normatividad del procedimiento se manifiesta el Decreto 1076 de 2015 en su numeral “(…) **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 (...)”

Por otra parte, el mencionado procedimiento en sus definiciones, indica:

“(...) El Equipo técnico designado, el cual, estará integrado de manera básica por los profesionales de los medios: abiótico, biótico y socioeconómico; adicionalmente, participa un profesional sustanciador del área jurídica. La principal función es realizar el seguimiento ambiental de los instrumentos de manejo y control ambiental cuyas actividades contemplan: la revisión de antecedentes técnicos y legales, revisión de los Informes de Cumplimiento Ambiental ICA presentados por los titulares del instrumento de manejo y control ambiental, practicar cuando se requiera visita de seguimiento al área del proyecto, efectuar el análisis de efectividad y cumplimiento de los programas que conforman el PMA, análisis de los monitoreos de calidad del medio en que se desarrolla el proyecto, análisis del cumplimiento de actos administrativos y la elaboración de conceptos técnicos. (...)”

Es preciso indicar que el artículo 2.2.2.3.9.1 Control y seguimiento del decreto 1076 de 2015 (compilación del artículo 40 del Decreto N°. 2041 de 2014), entro en vigencia el día 1 de enero de 2015, y el pronunciamiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de los ICA's se deberá realizar en los tres meses posteriores a su entrega a la autoridad ambiental y para el caso de estudio corresponde solo a los informes de cumplimiento ambiental números 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 suministrados por Emgesa.

La Ley 734 de 2002, establece:

*“(...) **Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público:*

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

Hechos

La empresa Emgesa S.A. E.S.P. en cumplimiento de la obligación establecida en el párrafo primero del artículo décimo cuarto de la Resolución N°.899 del 15 de mayo de 2009 *“por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico “El Quimbo” y se toman otras determinaciones”*, realizó entrega de los Informes de Cumplimiento Ambiental números 12 al 20 a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales correspondientes a los años 2015 al 2019 a través de las siguientes comunicaciones:

Tabla 1: Radicados ICA's del 12 al 20

Radicado ANLA	Fecha	Informe de Cumplimiento Ambiental N°.	Periodo reportado	
			Fecha inicio ICA	Fecha cierre ICA
2015053073-1-000	7-oct-15	ICA 12	1-mar-15	31-ago-15
2016017116-1-000	6-abr-16	ICA 13	1-sep-15	29-feb-16
2016064701-1-000	6-oct-16	ICA 14	1-mar-16	31-ago-16
2017031382-1-000	2-may-17	ICA 15	1-sep-16	28-feb-17
2017105756-1-000	1-dic-17	ICA 16	1-mar-17	31-ago-17
2018055989-1-000	7-may-18	ICA 17	1-sep-17	28-feb-18
2019138911-1-000	13-sep-19	ICA 18	1-mar-18	31-ago-18
2019118023-1-000	13-ago-19	ICA 19	1-sep-18	28-feb-19
2019171290-1-000	31-oct-19	ICA 20	1-mar-19	31-ago-19

Fuente: Comunicación ANLA 2020129721-2-001.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales mediante conceptos técnicos de seguimiento, evaluó los anteriores informes de cumplimiento ambiental y se emitieron pronunciamientos mediante actos administrativos, así:

Tabla 2: Conceptos técnicos de evaluación.

ICA / Radicado	CONCEPTO TECNICO	ACTO ADMINISTRATIVO	Pronunciamiento
ICA 11 radicación 2015018230-1-000 del 6/04/2015; ICA 12 radicado 2015053073-1-000 del 7/10/2015 e ICA 13 2016017116-1-000 del 6/04/2016	4897 26-septiembre-2016	Auto 4700 del 26 de septiembre de 2016	Verificación y seguimiento a los avances del PHEQ en los componentes físico, biótico y socioeconómico, de acuerdo con la Información presentada en los informes ICA 11, 12 Y 13, producto de las visitas realizadas del 22 al 26 de febrero y del 13 al 28 de junio de 2016
ICA 11 radicado 2015018230-1-000 del 6/04/2015; ICA 12 radicado 2015053073-1-000 del 7/10/2015 e ICA 13 radicado 2016017116-1-000 del 6/04/2016	4894 del 26 de septiembre de 2016	Auto 4702 del 26 de septiembre de 2016	Verificar los resultados de los monitoreos realizados y presentados por la Empresa EMGESA S.A. E.S.P., en los Informes de Cumplimiento Ambiental ICA No. 11, 12 y 13

ICA / Radicado	CONCEPTO TECNICO	ACTO ADMINISTRATIVO	Pronunciamiento
ICA 14 radicado 2016064701-1-000 del 6/10/2016	7105 del 29 de diciembre de 2016	Auto 172 del 30 de enero de 2017	Seguimiento referente a calidad del agua parámetros In Situ aguas abajo del sitio de la presa - ICA 14
ICA 14 radicado 2016064701-1-000 del 6/10/2016 e ICA 15 radicado 2017031382-1-000 del 2/05/2017	3100 del 29 de junio de 2017	Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017	Evaluación del Plan de Contingencia - PDC del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo - PHEQ, con base en información documental presentada por la empresa EMGESA S.A. E.S.P., en su fase de Construcción y Operación ICA 14 e ICA 15
ICA 14 radicado 2016064701-1-000 del 6/10/2016 e ICA 15 radicado 2017031382-1-000 del 2/05/2017	6705 del 19 de diciembre de 2017	Auto 797 del 28 de febrero de 2018	Verificación y seguimiento a los avances del PHEQ en los componentes físico, biótico y socioeconómico, de acuerdo con la Información presentada en los informes ICA 14 y 15, producto de las visitas realizadas del 20 al 27 de febrero y del 23 al 26 de mayo de 2017
ICA 14 radicado 2016064701-1-000 del 6/10/2016 e ICA 15 radicado 2017031382-1-000 del 2/05/2017	464 del 15 de febrero de 2018	Auto 987 del 9 de marzo de 2018	Seguimiento plan de inversión forzosa de no menos del 1% a los ICAs 14 y 15
Información documental disponible a CA 17	3795 del 17 de julio de 2018	Auto 3979 del 17 de julio de 2018	Verificación al cumplimiento del numeral 7 del artículo décimo segundo, de la Resolución 899 de 2009. En ejercicio del control y seguimiento ambiental realizado, se materializa también la orden proferida por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Tesalia, mediante el fallo de Tutela del 7 de junio de 2018, identificado con la radicación 2018-00073 y visita de 16 al 25 de mayo de 2018 y revisión ICA 16 y 17

ICA / Radicado	CONCEPTO TECNICO	ACTO ADMINISTRATIVO	Pronunciamiento
ICA 16 radicado 2017105756-1-000 del 1/12/2017 e ICA 17 radicado 2018055989-1-000 del 7/05/2018	6770 del 6 de noviembre de 2018	Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018	Verificación y seguimiento a los avances del PHEQ en los componentes físico, biótico y socioeconómico, de acuerdo con la Información presentada en los informes ICA 16 y 17 y según la visita realizada del 16 al 25 de mayo de 2018
ICA 18 radicado 2019138-911-1-000 del 13/09/2019, ICA 19 radicado 2019118023-1-000 del 13/08/2019 ICA 20 radicado 2019171290-1-000 del 31/10/2019	3195 del 29 de mayo de 2020.	Auto 6118 del 30 de junio de 2020	Verificación y seguimiento a los avances del PHEQ en los componentes físico, biótico y socioeconómico, de acuerdo con la Información presentada en los informes ICA 18, 19 y 20 y según la visita realizada del 10 al 18 de febrero de 2020
ICA 18 radicado 2019138-911-1-000 del 13/09/2019, ICA 19 radicado 2019118023-1-000 del 13/08/2019 ICA 20 radicado 2019171290-1-000 del 31/10/2019	3195 del 29 de mayo de 2020.	Resolución 1354 del 12 de agosto de 2020	Muestreos nictemerales del embalse como soporte del cumplimiento de la ficha 8.2.3.5.2 Alteración de la calidad del agua en el embalse Modelización Calidad de Agua

Fuente: Comunicación ANLA 2020129721-2-001.

Así las cosas, la CGR al verificar tiempos de pronunciamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA para cada uno de los informes de cumplimiento ambiental, se observa:

Tabla 3: Verificación tiempos de pronunciamiento.

ICA N°	Fecha de entrega a la ANLA	Radicionado ANLA	Fecha Concepto técnico	Concepto técnico N°	Fecha de Auto	Auto N°	Tiempo de pronunciamiento
12	7-oct-15	2015053073-1-000	26-sep-16	4897	26-sep-16	4700	11 meses y 25 días
12	7-oct-15	2015053073-1-000	26-sep-16	4894	26-sep-16	4702	11 meses y 25 días
13	6-abr-16	2016017116-1-000	26-sep-16	4897	26-sep-16	4700	5 meses y 23 días

ICA N°	Fecha de entrega a la ANLA	Radicado ANLA	Fecha Concepto técnico	Concepto técnico o N°.	Fecha de Auto	Auto N°.	Tiempo de pronunciamiento
13	6-abr-16	2016017116-1-001	26-sep-16	4894	26-sep-16	4702	5 meses y 23 días
14	6-oct-16	2016064701-1-000	29-dic-16	7105	30-ene-17	172	3 meses y 26 días
14	6-oct-16	2016064701-1-000	29-jun-17	3100	27-sep-17	4324	11 meses y 26 días
14	6-oct-16	2016064701-1-000	19-dic-17	6705	9-mar-18	987	17 meses y 9 días
14	6-oct-16	2016064701-1-000	15-feb-18	464	9-mar-18	987	17 meses y 9 días
15	2-may-17	2017031382-1-000	29-jun-17	3100	27-sep-17	4324	4 meses y 28 días
15	2-may-17	2017031382-1-000	19-dic-17	6705	9-mar-18	987	10 meses y 11 días
15	2-may-17	2017031382-1-000	15-feb-18	464	9-mar-18	987	10 meses y 11 días
16	1-dic-17	2017105756-1-000	17-jul-18	3795	17-jul-18	3979	7 meses y 7 días
16	1-dic-17	2017105756-1-000	6-nov-18	6770	21-nov-18	7149	11 meses y 25 días
17	7-may-18	2018055989-1-000	17-jul-18	3795	17-jul-18	3979	2 meses y 11 días
17	7-may-18	2018055989-1-000	6-nov-18	6770	21-nov-18	7149	6 meses y 18 días
18	13-sep-19	2019138911-1-000	29-may-20	3195	12-ago-20	1354	11 meses
19	13-ago-19	2019118023-1-000	29-may-20	3195	12-ago-20	1354	12 meses
20	31-oct-19	2019171290-1-000	29-may-20	3195	12-ago-20	1354	9 meses y 16 días

Fuente: ANLA; Elaboró: CGR

De lo anterior, se evidencia que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales no ha dado cumplimiento a lo estipulado en el numeral 9 del artículo 2.2.2.3.9.1. del decreto 1076 de 2015, relacionado con el pronunciamiento de la Entidad a los tres meses siguientes de allegados los informes de cumplimiento ambiental.

Finalmente, se evidenció que no se realiza un solo pronunciamiento global por cada ICA dentro de los términos establecidos, sino que se evalúan en diferentes actos administrativos de manera discontinua en diferentes fechas como es el caso de los ICA's 14, 15, 16 y 17. Es decir, no existe un pronunciamiento de manera integral para cada ICA en donde se aborde la totalidad del contenido, y se realiza por partes en diferentes

actos administrativos y fechas como es el caso de los ejemplos citados en la anterior tabla. Cabe señalar que los procedimientos internos de la ANLA para realizar el control y seguimiento a los ICA's sea documental o con una visita de campo o demás que se requieran se deben ajustar a la normatividad vigente y no deben exceder el plazo de tres meses para pronunciarse sobre ellos en todos sus aspectos de manera integral.

Causa

No existe un debido seguimiento por parte de la autoridad ambiental, para que, dentro de los plazos establecidos por la Ley, se haga un seguimiento de manera integral, continua y sujeto al mismo avance del proyecto.

Efecto

Al no efectuarse los seguimientos y control a los ICA's en los términos establecidos por la norma se puede poner en riesgo de afectación los recursos naturales al no comprobar de manera oportuna el cumplimiento y efectividad de los compromisos adquiridos por el titular de la licencia ambiental como también una inadecuada gestión de la ANLA en su función misional de seguimiento y control a la licencia ambiental LAM4090 al incumplir los términos de Ley para el pronunciamiento de los ICA's.

Hallazgo Administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad

Para efectos del registro en este informe se destacarán los aspectos relevantes relacionados con los hechos por la Contraloría General de la República en el presente hallazgo.

La entidad manifiesta que una vez radicados los informes de cumplimiento ambiental por EMGESA S.A. E.S.P. del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, el grupo de respuestas prioritarias-RASP inicia la verificación preliminar del ICA (VPI) y se realiza una lista de chequeo del cumplimiento de la totalidad, consistencia y estructura del ICA de conformidad con las resoluciones N°.0077 de 16 de enero de 2019 y 0549 de 26 de junio de 2020⁶. Así mismo, los informes de cumplimiento ambiental se verificaban por parte del ANLA conforme a lo señalado en el Manual de Seguimiento Ambiental que data del año 2002.

⁶ En las cuales se establecen fechas de entrega de ICAS de acuerdo al último dígito del número del expediente de la licencia ambiental y que se garantice el contenido mínimo del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos adoptado por la Resolución 1552 de 2005.

La Autoridad Ambiental indica que en su sistema de gestión de calidad se tiene establecido el proceso Gestión de Licenciamiento Ambiental, Subproceso: Seguimiento, procedimiento: seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental y manifiesta:

“Resultado de la verificación se genera un oficio de respuesta al titular del Instrumento, en caso de No Conformidad se devuelve al titular del instrumento de manejo y control, quien deberá radicar nuevamente y de manera completa el ICA, ajustando lo requerido, para el proyecto El Quimbo, con relación a los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA 17, 18, 19, se verificó en su momento la no conformidad de la información y fue necesario oficiar de los hallazgos a EMGESA S.A. E.S.P., ahora bien, en caso que se dé cumplimiento al proceso de verificación de la información se indica al titular del trámite el resultado y se informa a la respectiva Región para la priorización del seguimiento integral al proyecto, lo anterior, en cumplimiento de la Resolución 0077 del 16 de enero de 2019.

Anterior a la Resolución 0077 del 16 de enero de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, la ANLA se pronunciaba frente a los informes de cumplimiento ambiental, mediante el acto administrativo de control y seguimiento ambiental, de acuerdo con el procedimiento de seguimiento establecido y el Manual de Seguimiento. (Documentos que se anexan como soporte al presente documento), teniendo en cuenta además que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al proferir dicho acto administrativo de carácter general da observancia a los siguientes principios:

“Los numerales 12 y 13 del artículo 3 la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. Así mismo, 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, por lo que se hace necesario unificar y reglamentar los plazos para la presentación de los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA)”

Así mismo, se indican las funciones y responsabilidades del manual y procedimiento de seguimiento ambiental argumentando que se ha ejecutado de manera rigurosa y que sus pronunciamientos se evidencian en los actos administrativos proferidos con ocasión del seguimiento al proyecto en sus etapas de construcción y operación.

Por otra parte, se manifiesta por parte de la autoridad ambiental que la Contraloría no está teniendo en cuenta los aspectos y casos particulares como, por ejemplo:

“(…) el caso del Llenado del Embalse, el cual tuvo seguimiento permanente y de los cuales se realizaron diferentes visitas y se expedieron los respectivos pronunciamientos, la Audiencia Pública de Seguimiento ambiental, la cual por el procedimiento mismo de este espacio de participación se debe dar unos tiempos para que los interesados alleguen con cargo al expediente los documentos que considere deben ser valorados y analizados por la Autoridad Ambiental, lo cual amplía los tiempos de pronunciamiento por parte de la Autoridad Nacional.(…)”

La autoridad ambiental indica que se pueden presentar ICA's no conformes y que una vez sean considerados conformes se realiza el pronunciamiento y solicitar información

complementaria en caso de ser necesario mediante oficio al titular de la licencia y si en la verificación preliminar da como resultado el cumplimiento, se procede al seguimiento conforme lo establece el citado Manual de Seguimiento, en cumplimiento al artículo 2.2.3.9.4 del Decreto 1076 de 2015, así como al procedimiento interno de seguimiento resumiendo dicho procedimiento e indicando lo siguiente:

“(...) De lo anterior, es oportuno indicar que la definición de la visita, programación de la misma, su ejecución en campo y posterior elaboración del respectivo concepto técnico de seguimiento, dada la complejidad del proyecto puede superar el plazo señalado en el numeral 9 del artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015.

Por consiguiente, el pronunciamiento que realiza esta Autoridad Nacional no es solamente de la verificación de información que presenta en los ICA, sino que resulta indispensable acudir a otra serie de procedimientos que hacen parte integral de la actuación administrativa, cuyo propósito no es más que realizar un adecuado control ambiental al proyecto, ya que si solo se efectuara una revisión documental de los ICA, no se podría realizar la evaluación a los documentos, del estado del proyecto, entrevistas con autoridades administrativas del área de

influencia, líderes comunitarios, a fin de formarse un adecuado convencimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en la Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009 y demás actos administrativos proferidos por la ANLA, en los plazos y el alcance señalados en cada actuación administrativa.

Es pertinente anotar que desde el otorgamiento de la licencia ambiental al proyecto y a la fecha del presente documento, ninguna autoridad judicial o administrativa ha decretado que producto de las actividades del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo a cargo de la sociedad EMGESA S.A E.S.P., se haya puesto en riesgo o amenaza los recursos naturales, por cuanto precisamente la finalidad de Licencia Ambiental es prevenir, corregir o mitigar los impactos que se llegasen a causar por la construcción u operación del proyecto.

Por otro lado, en el seguimiento y control efectuado por la ANLA se ha logrado verificar el estado de avance del proyecto en su fase de construcción y operación, el cumplimiento a las obligaciones ambientales del titular de la licencia y las respuestas presentadas a las solicitudes efectuadas mediante los actos administrativos, requiriendo la presentación de documentos o de información que permiten garantizar la protección al medio ambiente, desde los componentes biótico, abiótico, socioeconómico, contingencias, compensaciones, 1%, valoración económica de conformidad con las funciones que tiene asignada por ley. (...)”

Respecto a la Causa

La Autoridad ambiental refuta la causa expuesta por la CGR con los siguientes argumentos:

“(...) Frente a lo afirmado por parte del ente de control, esta Autoridad encuentra válido señalar, sin pretender sustraerse al cumplimiento de la normatividad ambiental vigente, al ser el operador administrativo en el que concurren las funciones de seguimiento y control que ante la envergadura del proyecto, la magnitud de la información, las falencias operativas y demás

circunstancias que tienen incidencia en el adecuado desarrollo de la función de verificación, tanto en campo como documental, espacial, cartográficamente y demás particularidades, un término como el señalado en la norma es incipiente y en consecuencia, circunscribirse al mismo (como ya se señaló sin pretender sustraernos al cumplimiento de la norma) hace nugatorio el seguimiento desde lo técnico, ambiental e inclusive jurídico ante lo perentorio de dicho periodo de tiempo, pese a lo cual la ANLA ha buscado dar cumplimiento a su función de seguimiento y control de la manera más asertiva y eficaz posible.

A partir de lo expuesto en el párrafo anterior, se precisa que tal como lo ha señalado el Consejo de Estado [1] “en general los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio, pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir.” Siguiendo el contexto de lo señalado es oportuno precisar que la aseveración que hace la Contraloría en relación con “(...) se haga un seguimiento de manera integral, continua y sujeto al mismo avance del proyecto”, pierde efecto, , si se tiene en cuenta que la función primordial de la facultad de seguimiento, control y vigilancia es la de prevenir, mitigar, o cesar la comisión de actividades que puedan afectar al medio ambiente, de lo que es dable indicar que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, ha realizado las actividades de seguimiento a la totalidad de la información que se encuentra radicada en el expediente LAM4090, con corte documental a 29 de febrero de 2020 e Informe de Cumplimiento Ambiental – ICA 20 (Período del 1 de marzo al 31 de agosto de 2019) y actualmente se encuentra adelantando las acciones administrativas para el seguimiento ambiental al proyecto correspondiente a la información documental del 01 de marzo al 01 de diciembre de 2020 y los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA 21 – ICA 22) (Periodos 01 de septiembre de 2019 al 31 de agosto de 2020) contrastando la información con la respectiva visita de campo que se llevará a cabo del 23 al 28 de noviembre de 2020.

De conformidad con lo expuesto, solicitamos de manera comedida y respetuosa se retire la observación correspondiente en el entendido de que se ha dado respuesta de manera suficiente a los cuestionamientos de la CGR y se ha demostrado que con el seguimiento efectuado por esta Autoridad que se ha evitado el deterioro o riesgo en los recursos naturales que componen el área de influencia del proyecto. (...)

Respecto al efecto

La autoridad ambiental refuta el efecto comunicado con los siguientes argumentos:

“(...) A diferencia de lo afirmado por parte de la Contraloría, la ANLA ha venido desarrollando su función misional de seguimiento y control, expidiendo los respectivos pronunciamientos tal y como los lista el Ente de Control en su comunicación. Adicionalmente, es necesario reiterar que el pronunciamiento que realiza esta Autoridad Nacional no es solamente de la verificación de información que presenta en los ICA, sino que resulta indispensable acudir a otra serie de procedimientos que hacen parte integral de la actuación administrativa, cuyo propósito no es más que realizar un adecuado y efectivo control ambiental al proyecto.

De otra parte y sin perjuicio de las funciones de control y seguimiento que radican en cabeza de esta Autoridad, es evidente que tanto las medidas de manejo establecidas como las demás obligaciones señaladas tanto en la licencia ambiental como en los demás actos administrativos permiten que el cumplimiento por parte de la Sociedad de dichos deberes, redunde en un adecuado manejo de los recursos naturales en el entendido del cumplimiento al deber correlativo no solo para con esta entidad sino para con la sociedad y el Estado de las obligaciones de carácter ambiental que le atañen, además del control que puede ser ejercido por parte de los ciudadanos y demás entidades (Gobernaciones, Alcaldías, Personerías, CAR) en consonancia con lo contemplado en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015 entre otras normas.

Además, es pertinente anotar que desde el otorgamiento de la licencia ambiental al proyecto y la fecha del presente documento, ninguna autoridad judicial o administrativa ha decretado que producto de las actividades del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo a cargo de la sociedad EMGESA S.A E.S.P., se haya puesto en riesgo o amenaza los recursos naturales, por cuanto precisamente la finalidad de Licencia Ambiental es prevenir, corregir o mitigar los impactos que se llegaren a causar por la construcción u operación del proyecto y del seguimiento y control efectuado por la ANLA se ha logrado verificar el estado de avance sobre el cumplimiento a las obligaciones ambientales del titular de la licencia, requiriendo la presentación de documentos o de información que permiten garantizar la protección al medio ambiente, desde los componentes abiótico, biótico, socioeconómico, contingencias, compensaciones, 1% y Valoración Económica, de conformidad con las funciones que tiene asignada por ley.

En razón a lo anteriormente expuesto, considera esta Autoridad que no se evidencia ninguna connotación disciplinaria, al actuar bajo los postulados legales en el trámite de seguimiento ambiental, solicitando al titular del instrumento, los soportes y constancias necesarias del cumplimiento de las obligaciones y requerimientos producto de los seguimientos realizados por esta Autoridad Nacional. (...)"

Finalmente, la Autoridad ambiental indica a la CGR que su planta de personal no supe totalmente las necesidades de la administración para el seguimiento y control de 4.139 proyectos que se encuentran activos.

Análisis de la respuesta

La Autoridad Ambiental en su respuesta se aleja de los hechos y/o condición expuesta; ya que la CGR no repara en el procedimiento de revisión establecido en el sistema de gestión de calidad de la Entidad de los informes de cumplimiento ambiental-ICA's por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, sino en el incumplimiento del término de pronunciamiento de cada informe de cumplimiento ambiental relacionado, el cual no debe ser mayor a los tres meses establecidos en el numeral 9 del artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2016, en el que se indica que una vez recibidos los informes de cumplimiento ambiental

por parte de la autoridad ambiental debe emitir su pronunciamiento⁷ en ejercicio de sus funciones de control y seguimiento.

La Entidad intenta justificar las demoras presentadas en aspectos y casos particulares como por ejemplo el llenado del embalse pero para CGR no son válidos dichos argumentos en el entendido que el proyecto hidroeléctrico El Quimbo desde la elaboración de su plan de manejo ambiental cuenta con un cronograma establecido y aprobado por la Autoridad Ambiental, el cual se actualiza y es presentado semestralmente por Emgesa S.A. en cada informe de cumplimiento ambiental en aras de un adecuado seguimiento y control al cronograma establecido en el PMA y los casos particulares de mayor seguimiento deben ser previstos por la Autoridad Ambiental de acuerdo al avance del cronograma para no exceder los términos de Ley establecidos.

Por otra, parte la Entidad manifiesta que desde la entrada en vigencia de la Resolución 0077 del 16 de enero de 2019 expedida por el Ministerio de Ambiente, los informes de cumplimiento ambiental se consideran presentados cuando se valide la conformidad de la información entregada por EMGESA S.A. de acuerdo al contenido mínimo establecido en el artículo 2.2.3.9.4 del Decreto 1076 de 2015 “Manual de Seguimiento Ambiental (año 2002)”, la resolución mencionada anteriormente aplica a los ICA’s 18, 19 y 20.

Ahora bien, para la CGR no es de recibo lo manifestado por la Entidad en razón a que una resolución no modifica el tiempo estipulado en un Decreto y si tomamos el tiempo de los tres meses a partir de la comunicación de conformidad de los ICA’s 18, 19 y 20 e incluso si tomamos el ICA 17, tampoco se cumpliría el tiempo estipulado del Decreto 1076 de 2015, como, por ejemplo, se evidencia en la siguiente tabla, así:

Tabla 4: Tiempo de pronunciamiento de la ANLA de algunos ICA’s

No. ICA	Número Radicado ICA	Radicionado de salida ANLA	Conformidad del ICA	Auto pronunciamiento de N°	Tiempo de pronunciamiento contado desde oficina de conformidad ICA
ICA 17	2018055989-1-000 del 7-May-18	2018084557-2-000 del 28-Jun-18	Conforme	3979 del 17-jul-18	19 días.
ICA 17	2018055989-1-000 del 7-May-18	2018084557-2-000 del 28-Jun-18	Conforme	7149 del 21-nov-18	4 meses y 26 días.
ICA 18	2019138911-1-000 del 13-Sep-19	2019153636-2-000 del 3-Oct-19	Conforme	1354 del 12-ago-20	10 meses y 14 días.

⁷ El numeral 9 del artículo 2.2.2.3.9.1 establece lo siguiente: “(...) **9. Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.** (...) (...) Parágrafo 1º. La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. (...)” Subrayado y Negrilla fuera de texto

ICA 19	2019118023-1-000 del 13-Ago-19	2019136113-2-000 del 10-Sep-19	Conforme	1354 del 12-ago-20	11 meses y 7 días.
ICA 20	2019171290-1-000 del 31-Oct-19	2019191811-2-000 del 5-Dic-19	Conforme	1354 del 12-ago-20	8 meses y 11 días.

Fuente: SILA; Elaboró: CGR.

Así mismo, es importante señalar que la Autoridad Ambiental no se pronunció de las demoras en el tiempo de pronunciamiento de los ICA's 12, 13, 14, 15, y 16 los cuales excedieron el termino de pronunciamiento del artículo 2.2.3.9.1 del Decreto N°.1076 de 2015 aceptando lo expuesto por la CGR. Igualmente, los ICA's 17, 18, 19 y 20 no cuentan con un pronunciamiento en los términos de Ley por parte de la autoridad ambiental como ya se había indicado en los hechos o condición.

Por otra parte, la Autoridad manifiesta que la definición de la visita, programación de la misma, su ejecución en campo y posterior elaboración del respectivo concepto técnico de seguimiento, dada la complejidad del proyecto El Quimbo puede superar el plazo señalado en el numeral 9 del artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015. Es claro para la CGR que estos argumentos no son válidos; ya que la autoridad ambiental debe cumplir los términos estipulados en el Decreto mencionado más aún cuando en el párrafo primero del artículo 2.2.2.3.9.1. se indica: "(...) *Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. (...)*" y se realiza un cobro al titular de la licencia por cada seguimiento realizado al proyecto El Quimbo de acuerdo a los profesionales requeridos para el seguimiento y control en concordancia con las tarifas establecidas⁸ por la Autoridad Ambiental y de acuerdo al cronograma del PMA.

La Entidad indica que ninguna autoridad judicial o administrativa desde el otorgamiento de la licencia ambiental ha decretado que producto de las actividades del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, se haya puesto en riesgo o amenaza los recursos naturales, en el seguimiento y control efectuado por la ANLA ha logrado verificar el estado de avance sobre el cumplimiento a las obligaciones ambientales. La CGR reitera que los hechos o condición expuesta está enfocada al incumplimiento en los términos establecidos en el pronunciamiento de los informes de cumplimiento ambiental en los términos de Ley. No obstante, para la CGR es evidente que si se han producido unas presuntas afectaciones a los recursos naturales que son objeto de estudio por parte de la Autoridad Ambiental a través de catorce procesos administrativos sancionatorios⁹ que se encuentran en el expediente LAM4090.

⁸ Establecidas por la ANLA en el artículo 22 de la Resolución No. 0324 del 17 de marzo de 2015, modificada por Resolución 1978 del 2 de noviembre de 2018.

⁹ Expedientes sancionatorios de la licencia LAM4090: SAN0081-00-2016, SAN0083-00-2016, SAN0074-00-2019, SAN0075-00-2019, SAN0100-00-2019, SAN0120-00-2019, SAN0121-00-2019, SAN0122-00-2019, SAN0123-00-2019, SAN0157-00-2019, SAN0157-00-2019, SAN0174-00-2019, SAN0220-00-2019, SAN0455-00-2019, SAN0456-00-2019.

La Autoridad ambiental refuta la causa y efecto expuestos por la CGR los cuales no son de recibo para este Ente de Control; ya que se evidencia que se exceden los términos de Ley para realizar un pronunciamiento oportuno de los ICA's, los cuales son una herramienta para la verificación del cumplimiento, avance y efectividad de las responsabilidades asumidas en la licencia ambiental y la oportunidad de la ANLA para realizar su función de seguimiento y control.

Finalmente, la autoridad ambiental manifiesta: *“La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, posee una planta de personal, que no sufre totalmente las necesidades de la administración ya que actualmente se cuenta con aproximadamente cuatro mil ciento treinta y nueve (4.139) proyectos activos y que son objeto de seguimiento y control ambiental. Situación, que ha sido recurrente desde la creación de la entidad.”*, para la CGR como se mencionó anteriormente y según lo estipulado en el párrafo 1¹⁰ del artículo 2.2.2.3.9.1, aunado a que se realiza un cobro de seguimiento al titular de los licencia con los respectivos profesionales del ANLA necesarios para el seguimiento y control de la licencia LAM4090 “Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo” y de acuerdo al cronograma establecido del Plan de Manejo Ambiental, no hay justificación en el incumplimiento de los términos para este Ente de Control.

Por las consideraciones expuestas, la CGR confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 3. Compensación por Aprovechamiento Forestal. (A, D3, P1) **Criterio y fuente de criterio**

Según el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 el PHEQ es objeto de control y seguimiento por parte de ANLA con el propósito de:

- 1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.*
- 2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
- 3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
- 4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*

¹⁰ “Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.”

5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.
6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.
7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.
8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.

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

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

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

Mediante Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante la ley 1444 del 2011, creó la Autoridad Nacional de licencias ambientales ANLA como entidad encargada que los proyectos obras o actividades sujetos de licenciamiento permiso trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

el citado Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre del 2011. en su artículo tercero. numeral dos prevé como una de las funciones de la Autoridad Nacional de licencias ambientales la de realizar el seguimiento de los instrumentos de manejo y control permisos y trámites ambientales.

Artículo Quinto de la Resolución 899 de 2009 (Licencia Ambiental), modificado por el artículo sexto de la Resolución 1628 de 2009, se tiene que:

"3.1 Obligaciones con respecto a la utilización del recurso:

3.1.1 Se deberá llevar a cabo aprovechamiento forestal en las 3.034 Ha localizadas por debajo de la cota 720 msnm, que quedarán cubiertas por el agua durante el llenado del embalse.

3.1.2 Como medida de compensación, la Empresa deberá comprar predios, en donde desarrollará programas de manejo y conservación de bosques naturales, estímulo de la regeneración natural y revegetalización con especies nativas propias de cada ecosistema, en las proporciones determinadas en la siguiente tabla.

Tabla 5: Resumen de Áreas por Adquirir para Realizar la Compensación por Aprovechamiento Forestal

Tipo de cobertura	Área total en hectáreas	Compensación	Total (Ha) a compensar
Bosque multiestrata	818,60	1 a 1	818,60
Bosque ripario	842,10	1 a 5	4210,50
Bosque secundario	1161,10	1 a 5	5805,50
Pastos arbolados	204,00	1 a 1	204,00
Rastrojo alto	8,20	1 a 5	41,00
TOTAL	3034,00	-	11079,60

Fuente: Resolución 899 de 2009. Página 227.

Dentro de las 11.079,6 Ha impuestas como compensación por el aprovechamiento forestal del proyecto por este Ministerio, serán incluidas las 3.363 Ha de que habla la Empresa en el EIA presentado y que, sumadas a las 7.716,6 Ha, restantes completarían el 100% de la medida.

El área de la franja de vegetación de protección perimetral del embalse (2.211 Ha), no será tenida en cuenta como parte de esta compensación”.

Esta obligación fue modificada mediante el Artículo Segundo de la Resolución 1814 del 21 de agosto de 2010, en el sentido de adicionar que:

ARTÍCULO SEGUNDO-. Ajustar los párrafos 2 y 3 del numeral 3.1.2 del artículo quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, modificado por el artículo sexto de la Resolución 1628 del 21 de agosto de 2009, los cuales quedarán así:

"De las 11.079,6 hectáreas impuestas por este Ministerio como compensación por el aprovechamiento forestal, 3.597,2 hectáreas se incorporarán al plan de restauración de bosque seco tropical.

Las restantes 7.482,4 hectáreas podrán ser compensadas con la compra de áreas adicionales a las establecidas en la franja de vegetación de protección perimetral y contiguas a la misma. Esta información deberá ser presentada en los respectivos Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) con el fin de realizar la verificación vía seguimiento. Si los resultados de los pilotos establecidos en el Plan de Restauración no logran los objetivos planteados, con los recursos económicos previstos para el fondo de implementación de dicho plan, se deberán comprar las áreas restantes a la compensación por aprovechamiento forestal."

En el artículo primero del Auto 390 del 11 de febrero de 2014, (requerimiento reiterado en el numeral 17, del artículo quinto, del Auto 1391 del 22 de abril de 2016), se solicitó a la sociedad EMGESA S.A.E.S.P., una homologación y confirmación oficial de la información definida para el aprovechamiento forestal, así como la propuesta de variación en la compensación correspondiente, con base en las proporciones

determinadas en la Licencia Ambiental, en atención a la variación de las coberturas reales a intervenir en la actividad de aprovechamiento forestal.

Dicho requerimiento se reiteró, nuevamente, en el numeral 43, del artículo segundo del Auto 797 del 28 de febrero de 2018 y del numeral 31, del artículo segundo del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018.

ARTÍCULO 2.2.1.1.7.9. del Decreto 1076 de 2015, en lo pertinente al Seguimiento: *“Todos los aprovechamientos forestales de bosques naturales o de la flora silvestre deberán ser revisados por lo menos semestralmente por la Corporación competente. Para la práctica de las visitas se utilizará la cartografía disponible y se empleará el Sistema de Posicionamiento Global (GPS). De la visita se elaborará un concepto técnico en el cual se dejará constancia de lo observado en el terreno y del cumplimiento o no de las obligaciones establecidas en la providencia que otorgó el aprovechamiento forestal o de productos de la flora silvestre. En caso de incumplimiento de las obligaciones, se iniciará el procedimiento sancionatorio correspondiente, mediante acto administrativo motivado.”*

Condición

La Contraloría evidenció que la ANLA no ha realizado gestiones efectivas en aras de garantizar en su totalidad, el cumplimiento de lo establecido en el subnumeral 3.1.2. del numeral 3, del artículo quinto, de la Resolución 899 de 2009, (mediante la cual se otorga la licencia ambiental al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo -PHEQ-), en el que se otorga el permiso de aprovechamiento forestal en un volumen máximo de 891.288,51 m³ de madera y 894.990,99 m³ de biomasa, con las siguientes obligaciones:

3.1 Obligaciones con respecto a la utilización del recurso:

3.1.1 *Se deberá llevar a cabo aprovechamiento forestal en las 3.034 Ha localizadas por debajo de la cota 720 msnm, que quedarán cubiertas por el agua durante el llenado del embalse.*

3.1.2 *Como medida de compensación, la Empresa deberá comprar predios, en donde desarrollará programas de manejo y conservación de bosques naturales, estímulo de la regeneración natural y revegetalización con especies nativas propias de cada ecosistema, en las proporciones determinadas en la siguiente tabla.*

Tabla 6: Resumen de Áreas por Adquirir para Realizar la Compensación por Aprovechamiento Forestal

Tipo de cobertura	Área total en hectáreas	Compensación	Total (Ha) a compensar
Bosque multiestrata	818,60	1 a 1	818,60
Bosque ripario	842,10	1 a 5	4210,50
Bosque secundario	1161,10	1 a 5	5805,50
Pastos arbolados	204,00	1 a 1	204,00

Rastrojo alto	8,20	1 a 5	41, 00
TOTAL	3034,00	-	11079,60

Fuente: Resolución 899 de 2009. Página 227.

En consecuencia, además de faltar a los principios de gestión fiscal de eficacia y eficiencia, la ANLA ha permitido la generación de costos ambientales que no han sido internalizados por EMGESA S.A E.S.P. dado el incumplimiento de la medida de manejo ambiental de compensación forestal, vulnerando así, el principio de gestión fiscal de valoración de costos ambientales¹¹, dado que a partir de la omisión de la función misional de seguimiento y control, se han ocasionado afectaciones a los bienes y servicios ecosistémicos a escala regional.

Lo anterior, se soporta en que, acorde con los registros del seguimiento de la CAM, y en acta de reunión de concertación entre CAM y EMGESA S.A E.S.P. del 18 de octubre de 2013, se acuerda que, después de descontar los polígonos de drenajes e islas y sumar las áreas interpretadas que corresponden a los polígonos faltantes solicitados por la CAM, el área a intervenir en el vaso del embalse (por debajo de la cota 720) es de 4.961,77 ha. Es decir que, el aprovechamiento forestal equivale a 4.961,7 ha y no a 3.034 ha, como se definió en el EIA y en la Resolución 899 de 2009, por lo que se establece una diferencia de 1.927,7 ha que a la fecha siguen sin compensarse.

En el documento "*Procedimiento para la determinación del área por cobertura a aprovechar en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo*"¹² en el cual, a través del procesamiento digital de imágenes y fotointerpretación, EMGESA estableció los tipos de coberturas vegetales y el área total aprovechable del vaso del embalse, con los siguientes resultados:

Tabla 7: Determinación coberturas vaso del embalse

TIPO DE COBERTURA	TOTAL, COBERTURAS (Ha)	DESCUENTO POR DRENAJES (Ha)	DESCUENTOS POR ISLAS CADA 10m (Ha)	ADICIÓN ÁREAS FALTANTES (Ha)	TOTAL, VASO EMBALSE (Ha)
Bosque multiestrata	1006,0879	2,2767	2,5882	0,2227	1001,4458
Bosque ripario	428,0402	10,2080	0,1299	11,9043	429,6066
Bosque secundario	8,1112	0,0000	0	0,0000	8,1112
Pastos arbolados	1711,1501	8,5883	71,1796	3,2858	1634,6680
Rastrojo alto	1893,1293	5,8309	7,3129	7,9605	1887,9460
Total, general	5046,5188	26,9040	81,2105	23,3733	4961,7776

Fuente: Fuente: auto 797 de 28 de febrero de 2018. Página 170.

¹¹ La valoración de los costos ambientales se asume como la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. (Ver: artículo 8, Ley 42 de 1.993)

¹² Comunicado con radicado ANLA 2016038301-1-000 del 14 de julio de 2016

Dicha compensación debe realizarse siguiendo el factor de compensación ambiental y tomando como única opción la compra de predios. En la siguiente tabla se presente la diferencia del área a compensar, la cual fue calculada por la propia ANLA en el auto 797 de 28 de febrero de 2018, veamos:

Tabla 8: Áreas a compensar

COBERTURA	ÁREA DEPURADA (Ha)	FACTOR COMPENSACIÓN LICENCIA AMBIENTAL	ÁREA COMPENSAR (Ha)	A
Bosque multiestrata	1001,4458	1:1	1001,4458	
Bosque ripario	429,6066	1:5	2148,033	
Bosque secundario	8,1112	1:5	40,556	
Pastos arbolados	1634,668	1:1	1634,668	
Rastrojo alto	1887,946	1:5	9439,73	
TOTAL	4961,7776	-	14264,4328	

Fuente: auto 797 de 28 de febrero de 2018. Página 172.

En tal sentido falta por incorporar 3184,8328 Ha como medida de compensación dirigidas a resarcir y retribuir a la región y al entorno natural los impactos asociados a la afectación del componente forestal. Esta situación se presenta como un incumplimiento a la normatividad contenida en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, especialmente en el artículo 2.2.2.3.9.1 y al subnumeral 3.1.2., del numeral 3, del artículo quinto de la resolución 899 de 2009.

La ANLA, no ha emprendido acciones efectivas para que EMGESA S.A E.S.P. compre 3184,83 hectáreas faltantes como medida de compensación equivalente a la totalidad del aprovechamiento forestal del embalse, adicionales a las 11079,6 ha¹³, establecidas en la Resolución 1814 de 2010, para un total de 14264.43 ha., no obstante, haber realizado cuatro requerimientos a la Empresa, conminándola a dar cumplimiento a la medida de compensación del caso, mediante:

- El artículo primero del Auto 390 del 11 de febrero de 2014;
- Reiterado el en el numeral 17, del artículo quinto, del Auto 1391 del 22 de abril de 2016;
- Reiterado por segunda vez, en el numeral 43 del artículo segundo del Auto 797 del 28 de febrero de 2018;
- Y por tercera vez, en el numeral 31, del artículo segundo del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018.

¹³ Con la expedición de la Resolución 1814 de 2010, se 'unifican' las compensaciones por los conceptos de sustracción de reserva forestal de la Amazonía (Obligación derivada del numeral 1, del artículo 1 de la Resolución 899 de 2009) y por aprovechamiento forestal. Dicha compensación corresponde a la compra y restauración ambiental de 11079,6 hectáreas. (...) "De esta superficie, 7.482,4 hectáreas corresponderán al total de la medida de compensación por sustracción del área de reserva forestal de la Amazonía y un área no menor de 3.597,2 hectáreas corresponderá a la medida de compensación por aprovechamiento forestal".

Sin que a la fecha EMGESA S.A E.S.P. haya dado cumplimiento, y no se evidencia que la ANLA haya tomado las medidas pertinentes, en el ámbito de su competencia, en aras de hacer efectiva la compensación ambiental.

Igualmente, no se observan gestiones relacionadas con procesos administrativos sancionatorios frente al recurrente incumplimiento, en acatamiento del subnumeral 3.1.2. del numeral 3 del artículo quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009 y del ARTÍCULO 2.2.1.1.7.9. del Decreto 1076 de 2015.

Las actividades de aprovechamiento forestal del vaso del embalse del PHEQ finalizaron parcialmente (es decir no se removió la totalidad de la cobertura vegetal a aprovechar¹⁴), previo al inicio del llenado el día 30 de junio de 2015.

Causa

Ausencia de mecanismos de control que permitan advertir sobre el incumplimiento de medidas ambientales de compensación que han sido alertadas repetidamente en autos y resoluciones por parte de ANLA, en su función misional de seguimiento y control, y deficiencias en los procedimientos adoptados para ejercer dicha función.

Efecto

Pérdida neta de diversidad biológica, asociada al menoscabo del capital natural de la región y representada en la no adopción de medidas de compensación ambiental consistentes en la compra y restauración ambiental de 3184,8328 Ha equivalentes a 1.927,7 ha, que no estuvieron contempladas en el estudio de impacto ambiental, pero que finalmente se afectaron.

Perdida de servicios ecosistémicos de regulación de la calidad del aire, regulación de la erosión y regulación del clima por la pérdida del nicho ecológico de coberturas vegetales tales como: Bosque multiestrata, bosque ripario, bosque secundario, pastos arbolados y rastrojo alto, sin que exista una medida de compensación equivalente a la afectación causada,

Lo anterior, ocasiona costos ambientales e impactos que en magnitud son significativos, debido a las afectaciones de los bienes y servicios ecosistémicos a escala regional, dada la fragilidad del bosque seco tropical, el cual corresponde a la zona de vida de influencia directa e indirecta del proyecto, afectado en gran medida por procesos severos de

¹⁴ Proceso sancionatorio con Auto No. 4595 de 26 de octubre de 2015. “CARGO UNICO: No haber adelantado las actividades de repicado, apilado y retiro de la madera y la biomasa producto del aprovechamiento forestal en el vaso del embalse del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo - PHEQ-, localizado en jurisdicción de los Municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el Departamento del Huila, con anterioridad a la etapa de llenado del mismo (...).” sanción impuesta (multa) de \$2.503'258.650. La sanción está suspendida por la demanda a través del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho - Rad. No. 25000234100020170034800, que se adelanta ante el contencioso administrativo.

erosión, propios de la zona y agudizados por actividades antrópicas como el presente proyecto de inversión.

La presente observación tiene una presunta connotación penal y presunta incidencia disciplinaria contemplada en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

Al respecto, derivado del seguimiento realizado por la CAM mediante la revisión de datos del inventario forestal como planillas de campo, verificación de variables dasométricas y revisión de cartografía establecida en el Estudio de Impacto Ambiental EIA, en materia de coberturas vegetales efectivas para aprovechamiento forestal, se definió que el total de coberturas para aprovechamiento es de 4.961,7 ha y no de 3.034 ha como lo definido en el EIA y en la Resolución 899 de 2009, estableciendo una diferencia de 1.927,7 ha.

Una vez determinada la diferencia de áreas para aprovechamiento forestal esta Autoridad Nacional mediante visitas de seguimiento en campo y verificación documental ha impuesto los requerimientos respectivos, que demuestran que la ANLA, ha ejercido de manera permanente y continua su función de control y seguimiento al proyecto, adelantando las actuaciones requeridas para que el beneficiario de la Licencia Ambiental presentara una propuesta de variación en la compensación correspondiente.

Al respecto los requerimientos fueron hechos en su momento en los Actos Administrativos que cita la Contraloría en su comunicado. Los cuales se referencian a continuación:

- *Artículo primero del Auto 390 del 11 de febrero de 2014.*
- *Numeral 17, del Artículo Quinto, del Auto 1391 del 22 de abril de 2016.*
- *Numeral 43 del Artículo Segundo del Auto 797 del 28 de febrero de 2018.*
- *Numeral 31 del Artículo Segundo del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018.*

Igualmente, la solicitud también fue reiterada mediante:

- *Requerimiento 21 del Acta de Control y Seguimiento Ambiental No.105 de agosto de 2019*
- *Artículo Primero del Auto 6118 del 30 de junio de 2020.*

*A partir de la función de control y seguimiento de la ANLA al proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, **la sociedad EMGESA S.A ESP efectuó una propuesta de compensación denominada “Propuesta de Compensación con Parque Nacionales Naturales de Colombia (Depto. Huila)”**, la cual se incluyó en el ICA 20 en la siguiente ruta de acceso: ICA_20\3_Anexos\Anexo 4_Otros\11 Actos Administrativos /Acta_105_2019/ 2. Respuesta_Primer_a_entrega\ANEXOS_1_ENTREGAS/REQ_21”, la “Propuesta de Compensación con Parque Nacionales Naturales de Colombia (Depto. Huila)”.*

Es relevante precisar que la medida de compensación por aprovechamiento forestal no es una obligación de ejecución “inmediata” dentro de la Licencia Ambiental otorgada a la sociedad EMGESA S.A ESP, ya que la compensación requiere “...la compra de predios en donde desarrollará programas de manejo y conservación de bosques naturales, estímulo a la

regeneración natural y revegetalización con especies nativas...”, lo cual incluye un periodo de tiempo invertido en la identificación, negociación y escrituración de los predios, donde posteriormente se implementan programas de manejo y conservación de bosques naturales, estímulo a la regeneración natural y revegetalización con especies nativas.

(...) es relevante señalar, que respecto a la afirmación del auditor: “...**el incumplimiento de la medida de manejo ambiental de compensación forestal...**”, esta no corresponde a la realidad de ejecución de actividad, ya que la sociedad ha avanzado en el cumplimiento de la obligación con la compra de predios y el establecimiento de acciones de restauración, lo cual hace parte de un proceso secuencial acoplado a un proceso técnico que involucra un plan de restauración para un ecosistema de Bosque Seco Tropical.

Asimismo, respecto de la afirmación de la Contraloría en cuanto a: “...**se han ocasionado afectaciones a los bienes y servicios ecosistémicos a escala regional...**”, no es pertinente o acertada esta premisa, ya que precisamente la conformación de un área restaurada de 11079 ha de Bosque Seco Tropical busca garantizar a escala local y regional la provisión principalmente de servicios ecosistémicos, lo cual se desarrolla siguiendo un método de establecimiento y no de manera súbita como lo deduce el auditor.

Es relevante precisar que el Plan de restauración de Bosque Seco Tropical fue aprobado por esta Autoridad mediante el Artículo Primero del Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012:

El Plan de Restauración de Bosque Seco Tropical es el resultado de un proceso que ha involucrado a varias instituciones como la CAM, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) y el entonces el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Derivado de las sugerencias de la CAM y La UAESPNN, se recomendó ajustar el Plan a un horizonte de 20 años, e incluir el mecanismo legal para la entrega de los predios adquiridos y restaurados a las autoridades ambientales.

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica que parte de las obligaciones de compensación se encuentran inmersas dentro de la ejecución de un Plan de Restauración de Bosque Seco Tropical sobre 11079 Ha con un horizonte de ejecución de 20 años. Por tanto, la ANLA ha venido realizando la gestión requerida para garantizar el cumplimiento de la medida de compensación y su sostenibilidad a largo plazo. Los avances en cumplimiento de la medida de compensación son reportados por EMGESA S.A ESP en los diferentes ICA, la verificación del cumplimiento se realiza mediante el análisis de la información presentada y su corroboración durante las visitas de seguimiento ambiental al proyecto, generando los respectivos Conceptos técnicos y Actos Administrativos que demuestran que esta Autoridad Nacional no ha omitido **su función misional de seguimiento y control** como afirma la Contraloría, pues como se reiteró en las anteriores interrogantes o solicitudes de información, la ANLA continua de manera permanente y continua cumpliendo con citada función, tal como lo muestran cada uno de los actos administrativos que soportan los seguimientos realizados al proyecto.

En conclusión, la recuperación del ecosistema de Bosque seco tropical y el garantizar su sostenibilidad a largo plazo, ha contribuido a generar servicios ecosistémicos con efectos positivos a nivel local y regional. Se debe resaltar que el término “Pérdida neta de diversidad biológica” ..., no le aplica al proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, como criterio para el establecimiento de la medida de compensación por el aprovechamiento forestal realizado durante la construcción, ya que el término en cuestión fue introducido en el Manual de

Compensación por Pérdida de Biodiversidad, establecido mediante la Resolución 1517 de 2012, el cual, en su Artículo 4 el cual especifica como de obligatorio cumplimiento para los proyectos posteriores al 1 de enero de 2013. La Resolución 899 del MAVDT por la cual se otorga Licencia Ambiental al proyecto hidroeléctrico el quimbo fue expedida el del 15 de mayo de 2009.

Por otra parte, las 3184,8328 ha adicionales a compensar por aprovechamiento forestal serán objeto de acciones de "...manejo y conservación de bosques naturales, estímulo a la regeneración natural y revegetalización con especies nativas...", en donde, se aplicará el conocimiento generado derivado del proceso de implementación del Plan de Restauración de Bosque Seco tropical, mejorando los efectos positivos de la zona de restauración.

Análisis de la respuesta.

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020160750-2-002 del 02 de octubre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

El primer apartado de la respuesta de la ANLA busca demostrar que el seguimiento a la variación de aprovechamiento a cubiertas vegetales ha sido eficaz, por cuanto se presentan diferentes actos administrativos, que desde el 2014, reconocen que existe una diferencia de 1.927,7 ha, entre las 3.034 ha autorizadas en el EIA con la Resolución 899 de 2009 y las 4.961,7 ha que finalmente aprovechó EMGESA S.A. E.S.P.

Consecuentemente, la ANLA aplicando el criterio de factor de compensación reconoce en el auto 797 de 2018 que se debe realizar la compensación adicional de 3184,83 ha, para un gran total de 14264,4328 ha y no de 11079,6 ha como inicialmente se encuentra estipulado. Cabe hacer la anotación que pasaron cuatro años para que la ANLA hiciera un proceso sencillo relacionado con aplicar un factor de compensación a las áreas de las coberturas afectadas, es decir desde lo dicho en el Auto 390 de 2014 y lo propio del Auto 797 de 2018.

Valga decir que, el centro de los hechos observados no tiene que ver con que ANLA no haya reconocido este déficit en cuanto a compensaciones, al contrario, son los actos administrativos frente a este tema los que dan sustento a la situación detectada. Por tal motivo, en cuanto a este primer apartado, se concede la razón a la ANLA, siendo preciso modificar el juicio de valor realizado por la CGR en este aspecto.

Frente a la situación central observada en relación al incumplimiento de la medida de compensación ambiental por aprovechamiento forestal y la omisión de la ANLA en su función misional de seguimiento y control, la CGR conceptúa que los hechos se mantienen toda vez que los argumentos presentados por la ANLA no controvierten lo dicho.

Lo anterior sustentado en que, la defensa de la ANLA gira alrededor de que las medidas de compensación por aprovechamiento forestal no son obligaciones de ejecución "inmediata", conjuntamente con que el proceso de restauración del bosque seco trópicos es un proceso complejo. Si bien la norma que regula el tema no señala un tiempo de ejecución para las medidas de compensación (Decreto 1791 de 1996, compilado en el Decreto 1076 de 2015) se observa con preocupación la dilatación en el tiempo para hacer efectiva la incorporación de las 3184,83 ha en la medida de compensación ambiental ordenada por el numeral 3.1.2. del artículo quinto de la Resolución 899 de 2009, por la cual se otorga la licencia ambiental al proyecto, veamos.

Inicialmente se alerta el cambio de coberturas por la CAM en el 2013, por lo que la ANLA emite el Auto 390 de febrero de 2014 el cual en su numeral 1 del artículo primero requiere a EMGESA S.A. E.S.P. para que realice “...la propuesta de variación en la compensación correspondiente...”. Luego, con el Auto 1391 de abril de 2016 se reitera el cumplimiento de lo requerido por el Auto 390 de 2014. Ya en el 2018 la ANLA aplica el factor de compensación llegando a la conclusión de que son 14.264,43 ha a compensar y no 11.079,6 ha como originalmente se había planteado, por lo que en el numeral 43 del artículo segundo del AUTO 797 de febrero de 2018, la ANLA requiere a EMGESA S.A. E.S.P. para que presente una “...propuesta de compensación por la variación de las coberturas reales a intervenir en la actividad de aprovechamiento forestal...”, situación que desconoce lo ordenado por la licencia ambiental. Numeral 3.1.2. del artículo quinto de la Resolución 899 de 2009:

“...la compra de predios en donde desarrollará programas de manejo y conservación de bosques naturales, estímulo a la regeneración natural y revegetalización con especies nativas...”

En el ICA 20 el titular de la licencia adjunta la “Propuesta de Compensación con Parque Nacionales Naturales de Colombia (Depto. Huila)”. En la propuesta se remiten las alternativas discutidas con PNN para la implementación del pago por servicios ambientales- PSA-. Tras la evaluación de dicha propuesta la ANLA conceptúa que esta no corresponde a las obligaciones de compensación estipuladas por la Resolución 899 de 2009 que no pueden ser otras que la compra de predios.

Finalmente, en el numeral 7 del artículo primero del AUTO 6118 de junio de 2020 la ANLA requiere a EMGESA S.A. E.S.P. “Presentar la propuesta de compensación por aprovechamiento forestal para las 1.927,7 hectáreas derivadas de variación de las coberturas reales del aprovechamiento forestal con base en las proporciones y condiciones determinadas en el subnumeral 3.1.2 del numeral 3 del artículo quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, del numeral 1 del artículo primero del Auto 390 del 11 de febrero de 2014, numeral 17 del artículo quinto del Auto 1391 del 22 de abril de 2016, numeral 43 del artículo segundo del Auto 797 del 28 de febrero de 2018 y requerimiento 21 del Acta 105 del 13 de agosto de 2019”.

Evidentemente, a la fecha el área señalada no ha sido adquirida por el titular de la licencia ambiental y la ANLA no adjunta ningún soporte que permita decir lo contrario, por lo que la dilatación en la exigencia de dicha obligación es clara. No es de recibo por parte de la CGR el argumento de que las medidas de compensación por aprovechamiento forestal no son de “inmediata” ejecución. En ese sentido se presenta el menoscabo del patrimonio natural de la región ya que las medidas de compensación, a la fecha, no han sido proporcionales a la afectación ambiental.

Muestra de ello es que los actos administrativos relacionados con el Plan de Restauración Ecológica del área a compensar reconocen las 11.079 ha iniciales y no las 14.264,43 como ya hemos visto.

Dicho lo anterior, la situación observada se confirma con sus presuntas connotaciones, convirtiéndose en hallazgo del presente proceso auditor.

HALLAZGO 4. Emisión de gases de efecto invernadero (GEI). (A, D4, P2) **Criterio y fuente de criterio**

Constitución política.

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

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

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

Según el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 el PHEQ es objeto de control y seguimiento por parte de ANLA con el propósito de:

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

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

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

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

Mediante Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante la ley 1444 del 2011, creó la Autoridad Nacional de licencias ambientales ANLA como entidad encargada que los proyectos obras o actividades sujetos de licenciamiento permiso trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

El citado Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre del 2011. en su artículo tercero. numeral dos prevé como una de las funciones de la Autoridad Nacional de licencias ambientales la de realizar el seguimiento de los instrumentos de manejo y control permisos y trámites ambientales.

Con base a las ponencias presentadas en el transcurso de la Audiencia Pública de Seguimiento que se realizó los días 11 y 12 de noviembre de 2016, en el municipio de Garzón, a las obligaciones impuestas en la licencia ambiental el equipo técnico del Grupo de Energía, Presas, Represas, Trasvases y Embalses de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento emitió el concepto técnico 2183 del 15 de mayo de 2017, el cual fue acogido por la resolución 590 del 22 de mayo de 2017. Concretamente el numeral 3, del artículo primero de la resolución 590 de 2017 impone a EMGESA S.A E.S. P, la obligación adicional de:

“Adelantar el estudio de emisiones de metano (CH₄), dióxido de carbono (CO₂) y demás GEI provenientes del Embalse Hidroeléctrico El Quimbo, con el fin de estimar el porcentaje de incidencia en las emisiones totales de dichos gases, en función de la geografía, clima, calidad del agua y características del área inundada; los resultados de esta obligación, deberá presentarse en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo. El estudio debe contener la siguiente información:

a. El estudio debe analizar el estado trófico del embalse, a partir de la medición de parámetros como el contenido de clorofila, nitrógeno total y fósforo total, con el fin de determinar si en el embalse se presentan emisiones significativas de CH₄.

b. La metodología o modelo empleado debe permitir tomar valores de referencia de mediciones realizadas en embalses de condiciones similares, considerando

aspectos como la altura (msnm), la temperatura media de superficie, la edad del reservorio, el área inundada, volumen de inundación y otros parámetros, como la densidad energética.

c. A partir de los resultados del estudio, EMGESA debe proponer las estrategias de extracción y captura metano (CH₄) y dióxido de carbono (CO₂) y demás gases generados, así como las de mitigación pertinentes, para evaluación y aprobación por parte de esta Autoridad”.

El plazo de esta obligación adicional se amplió a 12 meses, de conformidad con el artículo cuarto de la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017, contados a partir de su ejecutoria. El artículo tercero de la Resolución 154 del 12 de diciembre de 2019 amplía el plazo a 17 meses, contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el artículo cuarto de la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017.

Condición

El embalsamiento de las aguas de la cuenca alta del río Magdalena genera emisiones de metano (CH₄), dióxido de carbono (CO₂) y otros gases de efecto invernadero (GEI) que contribuyen al fenómeno global de cambio climático.

A pesar de que este es una situación previsible, como lo bien señaló el reporte final represas y desarrollo, un nuevo marco para la toma de decisiones, de la Comisión Mundial de Represas (2000) *“la modificación del ecosistema cambia el ciclo bioquímico en el sistema fluvial natural. Los embalses interrumpen el flujo río abajo de carbono orgánico, lo cual conduce a emisiones de gases de efecto invernadero, como metano y dióxido de carbono, que contribuyen al cambio climático global”* (p. 120), La CGR no ha evidenciado, en la licencia ambiental, ni en el plan de manejo ambiental, ni en los autos y resoluciones de seguimiento y control al PHEQ, que la ANLA realice gestión eficaz y efectiva, para determinar la cuantificación de este impacto ambiental. Consecuentemente no se han establecido medidas de manejo ambiental sobre la emisión de dichos gases y no se observan actividades de monitoreo y control.

ANLA impuso obligaciones adicionales a EMGESA S.A E.S. P, a través de resolución 590 del 22 de mayo de 2017¹⁵, algunas de ellas relacionadas con la emisión de GEI. Particularmente, el numeral 3, del artículo primero de la resolución 590 de 2017 impone, la obligación adicional de:

¹⁵ Fue tras la realización de la audiencia pública ambiental realizada los días 11 y 12 de noviembre de 2016, en el municipio de Garzón, que intervenciones de participantes denunciaron que ANLA no había atendido la situación de emisión de GEI por parte del PHEQ.

“Adelantar el estudio de emisiones de metano (CH₄), dióxido de carbono (CO₂) y demás GEI provenientes del Embalse Hidroeléctrico El Quimbo, con el fin de estimar el porcentaje de incidencia en las emisiones totales de dichos gases, en función de la geografía, clima, calidad del agua y características del área inundada; los resultados de esta obligación, deberá presentarse en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo. El estudio debe contener la siguiente información:

d. El estudio debe analizar el estado trófico del embalse, a partir de la medición de parámetros como el contenido de clorofila, nitrógeno total y fósforo total, con el fin de determinar si en el embalse se presentan emisiones significativas de CH₄.

e. La metodología o modelo empleado debe permitir tomar valores de referencia de mediciones realizadas en embalses de condiciones similares, considerando aspectos como la altura (msnm), la temperatura media de superficie, la edad del reservorio, el área inundada, volumen de inundación y otros parámetros, como la densidad energética.

f. A partir de los resultados del estudio, EMGESA debe proponer las estrategias de extracción y captura metano (CH₄) y dióxido de carbono (CO₂) y demás gases generados, así como las de mitigación pertinentes, para evaluación y aprobación por parte de esta Autoridad”.

El plazo de esta obligación originalmente era de seis meses, luego se amplió a (12) doce meses, de conformidad con el artículo cuarto de la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017. Después, el artículo tercero de la Resolución 154 del 12 de diciembre de 2019 amplió el plazo a (17) diecisiete meses más, contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el artículo cuarto de la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017. Es decir, se prorrogó el cumplimiento de la citada obligación (35) treinta cinco meses sin que a la fecha se haya dado cumplimiento y presentado el informe del caso¹⁶ y sin que ANLA, en su papel de autoridad ambiental, haya fijado las respectivas medidas de mitigación y compensación ambiental.

La generación de GEI se ve agravada toda vez que, el titular de la licencia ambiental no adelanto completamente (...) *“las actividades de repicado, apilado y retiro de la madera y la biomasa producto del aprovechamiento forestal en el vaso del embalse”*¹⁷(...)

¹⁶ El plazo ampliado se cumplía en junio del presente año.

¹⁷ El no retiro de este material vegetal le mereció a EMGESA S.A E.S.P. un proceso administrativo sancionatorio por parte de ANLA, con expediente SAN0100-00-2019, que terminó con sanción contra EMGESA S.A E.S.P. a través de la Resolución No. 381 de 2016, confirmada por la Resolución No. 901 de 2016, en donde se declara responsable ambiental a EMGESA S.A E.S.P. del único cargo formulado en el Auto No. 4595 de 2015 – se sanciona con multa de \$2.503.258.650. La sanción está suspendida por la demanda a

En ese sentido, la biomasa no retirada¹⁸ genera procesos de eutrofización que, además de consumir el oxígeno disuelto de las aguas embalsadas, contribuyen a la generación de emisiones de metano (CH₄), dióxido de carbono (CO₂) y otros GEI. Las emisiones brutas son considerables y pueden cambiar significativamente en el curso del tiempo, a medida que va descomponiéndose la biomasa dentro del embalse¹⁹.

Así las cosas, existe un impacto ambiental representativo a escala planetaria que no ha sido atendido por parte de ANLA como autoridad ambiental y que se convierte en una externalidad del PHEQ sin que se observe la implementación de las respectivas medidas de mitigación y compensación, lo que representa un incumplimiento al fin misional de seguimiento y control de la autoridad ambiental contenida en el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

Causa

Ausencia de mecanismos de control que permitan advertir sobre la imposición oportuna de medidas de manejo ambiental de compensación, con el fin de internalizar costos ambientales que la construcción y operación de proyectos, como el del Quimbo, puedan representar para las regiones naturales de Colombia. Así mismo, deficiencia en la evaluación de los impactos ambientales de proyectos licenciados en perspectiva de atender y controlar fenómenos globales como el cambio climático.

Efecto

La ANLA en su función misional de seguimiento y control, ha permitido la generación de costos ambientales²⁰, al no adelantar acciones eficaces y eficientes que permitan internalizar los costos asociados a los impactos ambientales derivados de las emisiones generadas por el embalse del PHEQ.

Los ecosistemas naturales, sin perturbaciones antrópicas, pueden generar GEI y también se constituyen como sumideros netos de carbono, principalmente por la actividad fotosintética, la construcción del PHEQ modificó dicha dinámica natural, afectando el servicio ecosistémico de regulación climática²¹ y aumentando las emisiones netas de CO₂, CH₄ y otros GEI, sin que a la fecha se haya calculado su contribución.

través del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho - Rad. No. 25000234100020170034800, que se adelanta ante el contencioso administrativo.

¹⁸ "los volúmenes restantes que no había sido retirados del vaso del embalse al momento del inicio del llenado corresponden a 59.572 m³ de biomasa y 171.471,48 m³ de madera" Resolución 381 de 2016; pg. 40.

¹⁹ Comisión Mundial de Represas; (2000, p 28)

²⁰ La valoración de los costos ambientales se asume como la cuantificación el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. (Ver: artículo 8, Ley 42 de 1.993)

²¹ Según el procedimiento especializado de valoración de costos ambientales de la CGR se describe el servicio ecosistémico de regulación climática de la siguiente manera "Los ecosistemas regulan el clima global mediante el almacenamiento y la captura de gases de efecto invernadero, actuando también como sumideros de contaminantes. A medida que los árboles y las plantas crecen, eliminan el dióxido de carbono de la atmósfera y lo bloquean en sus tejidos. De esta forma, los ecosistemas forestales son almacenes

Según la CMR (2000) “para calcular la contribución de nuevos embalses al cambio climático global, se debe incluir una evaluación de las emisiones y sumideros naturales pre-represa con el fin de determinar el impacto neto de la misma”. En este sentido, las medidas compensatorias, *estrategias de extracción y captura metano (CH4) y dióxido de carbono (CO2) y demás gases generados*, deben ser proporcionales con el impacto generado, con el fin de interiorizar los costos ambientales generados.

En este sentido, existe incumplimiento por parte de ANLA frente a la Política Nacional de Cambio Climático y el artículo 16 de la Ley 1931 de 2018, en el sentido de que las actividades misionales de seguimiento y control a los impactos ambientales que representa el PHEQ, a la fecha, no han sido eficaces, ni eficientes para “*incorporar la gestión del cambio climático [...] para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que éste genera, en concordancia con los objetivos mundiales y los compromisos nacionales*”.

Respuesta de la entidad

Al respecto es preciso señalar que en la Resolución 590 del 22 de mayo de 2017, la cual acogió el Concepto Técnico 2183 del 15 de mayo de 2017, se efectuó la revisión y análisis de los argumentos presentados en las ponencias radicadas en el Marco de la Audiencia Pública Ambiental en seguimiento al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo – PHEQ. En el concepto en mención se relaciona a través de los subnumerales 4, 5 y 6 del numeral 4.2.2.4 que la Sociedad ha presentado incumplimiento a las obligaciones de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, citadas a continuación: Numeral 3.5 (modificado por el artículo 9 la Resolución 759 del 26 de junio de 2015) y 3.6 del Artículo quinto, relacionados con el aprovechamiento forestal.

Consecuencia del incumplimiento en tiempo, modo y lugar del aprovechamiento forestal y movilización de material desde los centros de acopio transitorio, acopios y disposición finales del material vegetal, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales determinó que posiblemente lo antes mencionado podría haber propiciado afectaciones a la atmosfera principalmente por la generación de GEI (Gases de Efecto Invernadero), en tal sentido, y con el fin de identificar el grado de afectación de los mismos y establecer medidas adecuadas para el control o mitigación del impacto, esta Autoridad consideró necesario la imposición de las siguientes medidas ambientales adicionales:

- 1. Cuantificación de los GEI y definir incidencia de estos en el entorno.*
- 2. Proponer estrategias de extracción y captura de GEI.*

de carbono. La biodiversidad también juega un papel importante al mejorar la capacidad de los ecosistemas para adaptarse a los efectos del cambio climático”.

Las cuales fueron establecidas a la Sociedad EMGESA S.A. E. S. P. mediante el numeral 3 del artículo primero de la Resolución 590 del 22 de mayo de 2017, para presentar en un término de seis (6) meses, tal como se lee en la parte superior, plazo que fue objeto de ampliación tal y como lo señala el ente de control y frente al cual adelante se expondrán las consideraciones técnicas y conllevaron a permitir el cambio en la condición de tiempo de la precitada obligación.

En relación a los términos y condiciones inicialmente establecidos en la obligación que nos ocupa, fueron objeto de modificación y aclaración a través del Artículo 4 de la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017, en donde se otorga una prórroga de doce (12) meses contados a partir de la fecha de expedición del acto administrativo. Posteriormente esta Autoridad concedió una adición de diecisiete (17) meses al plazo otorgado en la Resolución 1722 de 2017, mediante el artículo tercero de la Resolución 154 del 12 de febrero de 2019 (vencimiento de la obligación: 30 de junio de 2020), esto último, como resultado del análisis realizado por parte de los profesionales técnicos de la ANLA a lo requerido por parte de la sociedad en las siguientes comunicaciones:

- 2018110745-1-000 del 15 de agosto de 2018, a través de las cuáles la Sociedad presenta el cronograma de ejecución para el proyecto GEIMBO – Estudio de emisiones de metano (CH4) y dióxido de carbono (CO2) provenientes del embalse el Quimbo,

- 2018148749-1-000 del 23 de octubre de 2018, en el que se exponen los argumentos técnicos de la solicitud de ampliación del plazo, incluyendo la metodología, mecanismos, frecuencia y puntos de medición de los flujos de CO2, CH4 y N2O, entrega de informes de avance (5 en total) y del informe final. De manera complementaria se anexa una carta remitida por la Universidad Nacional de Colombia, de la que se extrae el siguiente aparte en la que se refiere a la asesoría para la cuantificación de emisiones de GEI en el embalse del Quimbo: “(...) el comportamiento de las emisiones en un ecosistema acuático está estrechamente relacionado con la variación de los niveles de agua dentro del sistema, de la precipitación, de la velocidad y dirección de los vientos, entre otros. Cada una de estas variables tienen un comportamiento espacial y temporal que cambia a través de un ciclo hidrológico. Un estudio completo al nivel de conocimiento requerido no debería ser inferior a 18-24 meses, con un mínimo de 12 meses para monitoreo y otro tanto para análisis de muestras, interpretación científica de resultados y discusión de los mismos (...)”.

La información citada anteriormente fue objeto de valoración y consideraciones por parte de la ANLA a través del memorando interno de radicación 2018169141-3-000 del 3 de diciembre de 2018, acogido en el artículo tercero de la Resolución 154 del 12 de febrero de 2019, el cual concluye:

Uno de los factores de mayor relevancia al momento de otorgar la prórroga por parte de esta Autoridad Nacional tiene que ver con el hecho de que la propuesta realizada por la sociedad, implementaba una serie de metodologías de medición directa de flujos de

CO₂, CH₄ y N₂O que por el rigor técnico que esto constituye requiere de un tiempo adicional, estimándose una duración aproximada de un año (12 meses) para el desarrollo de las actividades de campo relacionadas con la toma de muestras, con el fin de permitir análisis del comportamiento/tendencia de las emisiones de GEI asociadas al ciclo hidrológico del embalse.

Aunado a lo anterior como parte de la propuesta metodológica la sociedad incluyó, el análisis de la calidad del agua, de las concentraciones y emisiones de GEI, determinación de correlaciones entre los parámetros físicos, factores de emisión y comparación frente a otros hidrosistemas con características similares a las del embalse del PH el Quimbo así como la elaboración de las estrategias para el control y mitigación, de seguimiento y monitoreo de emisiones de GEI, y la posterior socialización de los resultados.

Es importante señalar que el seguimiento ambiental más reciente fue realizado por esta Autoridad Nacional a través del Concepto Técnico 3195 del 29 de mayo de 2020, en el que se realizó la verificación de aspectos ambientales referentes al PHEQ en su fase de operación y las obligaciones establecidas en la licencia ambiental para el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2018 al 31 de agosto de 2019, asociado a los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICAS 18, 19 y 20, con visita de seguimiento efectuada entre los días 10 al 18 de febrero de 2020 y corte documental al 7 de febrero de 2020. A la fecha de corte documental, la Sociedad había remitido tres (3) informes parciales relacionados con la “Cuantificación de emisiones de gases de efecto invernadero en un embalse recientemente inundado: caso de El Quimbo – GEIMBO”, sin embargo, la Sociedad se encontraba dentro de los tiempos establecidos para dar cumplimiento a la obligación (vencimiento 30 de junio de 2020).

Resulta conveniente señalar que la información suministrada por la Sociedad en cumplimiento de la obligación establecida en el numeral 3 del artículo primero de la Resolución 590 del 22 de mayo de 2017 y modificada por la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017 y Resolución 154 del 12 de febrero de 2019 será objeto de valoración y consideraciones en el próximo concepto técnico de seguimiento ambiental que realice esta Autoridad al expediente LAM 4090.

Igualmente, es importante mencionar lo referido en el documento “FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO” - INFORME ESPECIAL DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2011:

El IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, por sus siglas en inglés), indica en su documento que “(...) Aunque algunas masas de agua naturales y embalses de agua dulce pueden absorber incluso más GEI de los que emiten, es indudablemente necesario evaluar, de forma adecuada, la variación neta de las emisiones de GEI a que da lugar la creación de tales embalses. Todas las evaluaciones del ciclo de vida

contempladas han hecho referencia únicamente a las emisiones brutas de GEI de los embalses. Se está investigando de forma dinámica si los embalses son o no emisores netos de GEI, teniendo en cuenta las emisiones que se hubieran producido de no existir el embalse. Cuando se consideran las emisiones antropogénicas netas como la diferencia que resulta del ciclo del carbono general entre las emisiones en ausencia de embalses y en presencia de ellos, **no existe actualmente un consenso acerca de si los embalses son emisores o sumideros netos. En la actualidad, se está analizando esa cuestión mediante dos iniciativas internacionales: el proyecto de investigación del Programa Hidrológico Internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y el anexo XII del Acuerdo sobre energía hidroeléctrica de la Agencia Internacional de la Energía (AIE).** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Asimismo, en la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017, con la cual se resuelve el Recurso de reposición en contra de 590 de 2017, se señaló:

“(…) En este sentido, de acuerdo con Palau (2008) (..), la cuestión no se centra en si los embalses emiten más o menos GEI en relación con otras fuentes o sistemas naturales en general, sino, en términos de emisiones, cuál es el cambio en el lugar del embalse antes y después de su construcción. Es probable que el medio natural antes de la inundación fuese un sumidero de gases, lo que sugeriría que las emisiones netas serían mayores después de la inundación.

Así las cosas, y dadas las condiciones actuales en el área de influencia del proyecto hidroeléctrico el Quimbo, **lo que se pretende con este estudio es poder determinar si con la entrada en operación del proyecto, se están generando aportes considerables de GEI por el embalse y en este sentido identificar impactos significativos no previstos sobre el medio con el fin de implementar medidas adecuadas de mitigación**”. (negrilla fuera de texto)

Así las cosas, esta Autoridad Nacional, si ha impuesto obligaciones en relación a la posible generación de GEI, como resultado de las actividades de seguimiento ambiental realizado al proyecto, frente a lo cual es importante señalar tal y como se indicó en la Resolución 1722/2017 que se requiere de forma inicial realizar el monitoreo que permita estimar las emisiones de GEI que se pueden estar generando a partir de la entrada en operación del proyecto, razón por la cual solo a partir de los resultados que se obtengan frente a esta estimación podrá hacerse aplicación al literal c del numeral 3 del artículo primero de la Resolución 00590 del 22 de mayo de 2017, modificado con la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017, que indica:

“A partir de los resultados del estudio, EMGESA debe proponer las estrategias de mitigación y/o captura metano (CH₄) y de dióxido de carbono (CO₂), para su implementación”

ANLA impuso obligaciones adicionales a EMGESA S.A E.S. P, a través de resolución 590 del 22 de mayo de 2017, algunas de ellas relacionadas con la emisión de GEI. Particularmente, el numeral 3, del artículo primero de la resolución 590 de 2017(...)

Con relación a los plazos que indica la Contraloría y, aunado a lo indicado inicialmente, las extensiones temporales otorgadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA para el cumplimiento de la obligación relacionada con la cuantificación y establecimiento de medidas de control de GEI, obedecieron a la valoración técnica de los criterios expuestos por la Sociedad EMGESA S.A. E.S.P. y la Universidad Nacional de Colombia sede Palmira, esta última encargada de realizar el estudio de GEI del embalse del Quimbo, dentro de la información analizada se contemplaron las actividades previas a la materialización del contrato, el cronograma de ejecución actividades posterior a la materialización del contrato y la propuesta metodológica y plan de trabajo, en los que se describe entre otra información los objetivos, metodología, muestreos y análisis a realizar e informes que serán entregados, lo cual se detalla en el memorando 2018169141-3-000 del 3 de diciembre de 2018, que se adjunta al presente oficio.

(...) tal y como se ha señalado a lo largo del documento por parte de la ANLA se hace necesario precisar los siguientes hechos:

- 1. Para el 2009, año en el que es otorgada la Licencia Ambiental al proyecto, aún se encontraba en proceso de investigación por parte del IPCC, la determinación del impacto de los embalses como generadores de GEI.*
- 2. Fue sólo hasta el año 2011, cuando el estado colombiano inició la formulación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo en Carbono (ECDBC) como parte de las políticas de Cambio climático.*
- 3. A través del cumplimiento misional de la ANLA en uso de sus funciones de seguimiento y control ambiental, así como el cumplimiento normativo fueron consideradas las ponencias de la audiencia pública relacionadas con los GEI del Proyecto, estableciéndose obligaciones orientadas a la cuantificación y formulación, en caso de ser necesario, de medidas de prevención, control y compensación de estos contaminantes (tal y como lo señala el literal c del numeral 3 del artículo primero de la Resolución 00590 del 22 de mayo de 2017, modificado con la Resolución 1722 del 26 de diciembre de 2017), facilitando a su vez determinar la magnitud del impacto que puede generar el embalse en lo que tiene que ver con los GEI.*
- 4. Ahora bien, frente al planteamiento según el cual existe un impacto ambiental representativo a escala planetaria que no ha sido atendido, es importante dar claridad además de lo ya explicado. Su identificación, evaluación y atención al considerar consecuencias por fuera del área del influencia del proyecto, quizás con implicaciones más allá de los límites del hemisferio y/o de la órbita terrestre, hace que esfuerzos*

particulares y focalizados tengan mayor relevancia, como el estudio exigido sobre GEI a los responsables del proyecto hidroeléctrico, el cual dirigirá los esfuerzos hacia las acciones a seguir de acuerdo a sus conclusiones, permitiendo establecer acciones y tipos de medidas a ejecutar, claro sin exceder las competencias legales de esta autoridad nacional ambiental.

Frente a la afirmación de la Contraloría en cuanto a que por parte de la ANLA se ha permitido la generación de costos ambientales entendidos como la valoración de los costos ambientales se asume como la cuantificación el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos, lo cual no es dable aceptarla, toda vez que como se ha mencionado de manera permanente en el presente escrito, solo a partir de los resultados de la estimación de los GEI podrá determinarse la magnitud del impacto y en consecuencia las medidas para el manejo del mismo y así establecer la correspondencia entre las medidas y los impactos. Entonces, el reconocimiento de impactos asociados a la emisión de GEI, que no puedan prevenirse o corregirse, en caso de existir, hará que esta Autoridad puede solicitar la valoración en un escenario expost de las externalidades asociadas; por el contrario, se entenderá que el monto invertido para la implementación de medidas de manejo, constituye una aproximación al valor del impacto internalizado.

Análisis de la respuesta

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020169454-2-001 del 07 de octubre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

La respuesta de la entidad realiza un recorrido por la Resolución 590 del 22 de mayo de 2017 que requirió al titular de la licencia ambiental la obligación de realizar un estudio de emisiones de GEI y a partir del mismo proponer estrategias de extracción y captura de GEI. Igualmente, se exponen los demás actos administrativos que otorgan los plazos para la realización de dicho estudio.

Frente a las prórrogas del estudio, las cuales se señalan en la condición de la situación detectada, presentan justificación técnica y científica, la cual fue expuesta por el titular de la licencia ambiental en los radicados 2018110745-1-000 del 15 de agosto de 2018 y 2018148749-1-000 del 23 de octubre de 2018. Estos fueron valorados por la ANLA y acogidos en la Resolución 154 de 2019.

El radicado 2018110745-1-000 del 15 de agosto de 2018 presenta el cronograma de ejecución para el estudio de emisiones de metano. Según el cronograma presentado por EMGESA S.A. E. S. P. y aprobado por ANLA el informe final debió ser presentado en junio de 2020, sin embargo, no se adjunta, ni se menciona en la respuesta de la entidad.

Según el mismo cronograma, existen cinco informes preliminares que se entregarían a la autoridad ambiental desde octubre de 2018 a septiembre de 2019, con el fin de que

ésta realice seguimiento tal como lo plantea el radicado 2018148749-1-000 del 23 de octubre de 2018, el cual plantea lo siguiente:

“1. Estudio de emisiones de metano (CH₄) y dióxido de carbono (CO₂) proveniente del embalse El Quimbo:

- se propone medir de forma directa los flujos de CO₂, CH₄ y N₂O a partir de muestreos cada dos (2) meses durante 12 meses, en los afluentes principales, en el embalse y aguas abajo. Teniendo en cuenta que el comportamiento de las emisiones está relacionado con las fluctuaciones del embalse, la precipitación, el tiempo de retención, entre otros factores, asociados al ciclo hidrológico, se requiere de un plazo de 24 meses, que incluye la toma de muestras como el análisis en laboratorio y la interpretación de resultados.

Por otra parte, en el cronograma de ejecución del Estudio de cuantificación de gas de efecto invernadero se especifica la periodicidad de la entrega de los reportes, con el fin debían ser no sólo el cumplimiento de la obligación, sí no socializar el avance de la investigación.

Así las cosas, representarán 5 informes de avance y un informe final, donde el cuarto informe contendrá una respuesta argumentada cada 1 de los aspectos solicitados por la ANLA con relación a las emisiones de GEI que tienen lugar en el embalse El Quimbo, con base en los resultados obtenidos durante los 3 primeros muestreos que tendrán lugar en los 6 meses iniciales del proyecto.

Por último, se adjunta la siguiente información, que detalla la metodología que será empleada en el desarrollo del estudio en comento:

- a) propuesta metodológica y cronograma de trabajo.
- b) Argumentación técnica presentada por la Universidad Nacional de Colombia sede Palmira, institución a cargo del estudio

Por lo anterior, pedimos cordialmente a la ANLA otorgar el plazo adicional de 24 meses, solicitados en la carta Emgesa No. 00187254 y Rad. ANLA N° 2018110745-1-000 del 15 de agosto de 2018”. (Resaltado propio)

Como se observa, ANLA autorizó la prórroga al requerimiento del caso con el compromiso de presentar los informes señalados, situación que no se observa, por cuanto ANLA no remite dicha información.

En concepto de la CGR los argumentos señalados por ANLA no desvirtúan la situación detectada, toda vez que, no se presentan elementos nuevos o diferentes de los ya analizados por parte de la comisión de auditoría. Por el contrario, la respuesta de la entidad lleva a asegurar que a la fecha sigue sin conocerse la cuantificación de los GEI

generados por el embalsamiento de las aguas del Quimbo y sus correspondientes medidas de manejo ambiental.

Si bien, dicha situación no fue alertada en su momento en la evaluación de la licencia ambiental, tal vez porque, el desarrollo del tema a nivel país no era el suficiente, sí es cierto que en su deber de seguimiento y control como autoridad ambiental ANLA debe asegurar que los impactos ambientales ocasionados por centrales hidroeléctricas, o algún otro proyecto de inversión de su competencia, implementen las medidas de manejo ambiental pertinentes con el fin de evitar menoscabo del capital natural de las regiones y de la nación. Situación que en el caso concreto no se observa por parte de este ente de control.

Es cierto lo señalado por la autoridad ambiental, en el sentido de la valoración técnica del escenario de generación de GEI's en el embalse El Quimbo debe compararse con el escenario antes de la construcción del proyecto, con el fin de evaluar si este ecosistema se constituía como sumidero de carbono y otros GEI, o si, por el contrario, era productor de estos mismos gases. No obstante, se señala la dificultad técnica de establecer una línea base ambiental, de acuerdo a lo expuesto, dado que no se estableció un estudio previo de GEI antes de la construcción del proyecto y del llenado del embalse.

El impacto en la calidad del agua luego del uso por parte de la central hidroeléctrica es evidente. Esto lo alerta la ANLA en el concepto técnico 3195 de 2020 y el Auto 8003 del 21 de agosto de 2020 con el cual se inicia un proceso sancionatorio ambiental por las afectaciones a la calidad del agua de la zona de influencia directa del proyecto, principalmente la no garantía de conservar un mínimo de 4mg/l de oxígeno disuelto aguas abajo de la presa del embalse, a pesar de que existen unos tanques con oxígeno líquido, instalados por el titular de la licencia ambiental, para oxigenar el agua. Toda esta situación es un indicador del acelerado proceso de descomposición de la biomasa que no se retiró del vaso del embalse, que consume el oxígeno disuelto, pero que además produce GEI que finalmente se liberan a la atmosfera sin conocer en qué medida y sin las medidas compensatorias de captura de carbono correspondientes.

Por lo anterior, la situación detectada se confirma como hallazgo de la presente auditoria con sus presuntas connotaciones.

HALLAZGO 5. Predios adquiridos como compensación ambiental (A) (D5)

Criterio y fuente de criterio

Constitución política.

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

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

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

Según el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 el PHEQ es objeto de control y seguimiento por parte de ANLA con el propósito de:

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

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

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

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

Mediante Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante la ley 1444 del 2011, creó la Autoridad Nacional de licencias ambientales ANLA como entidad encargada que los proyectos obras o actividades sujetos de licenciamiento permiso trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

el citado Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre del 2011. en su artículo tercero. numeral dos prevé como una de las funciones de la Autoridad Nacional de licencias ambientales la de realizar el seguimiento de los instrumentos de manejo y control permisos y trámites ambientales.

A través de la Resolución 899 de 2009 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó licencia ambiental al PHEQ. El titular de la licencia ambiental, según el numeral 3.10 del artículo quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, tiene la obligación de comprar 11.079 hectáreas como medida de compensación por las afectaciones sobre el componente forestal de la zona de influencia directa del proyecto, ajustada por la Resolución 1814 de septiembre de 2010, de la siguiente manera:

ARTÍCULO PRIMERO. - *Ajustar el numeral 1.1.1 del artículo primero de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, modificado por el artículo primero de la Resolución 1628 del 21 de agosto de 2009, el cual quedará así:*

“1.1.1 Plan de restauración de una superficie de 11.079,6 hectáreas de bosque seco tropical, ubicado preferiblemente al interior del área de reserva forestal de la Amazonía. De esta superficie, 7.482,4 hectáreas corresponderán al total de la medida de compensación por sustracción del área de reserva forestal de la Amazonía y un área no menor de 3.597,2 hectáreas corresponderá a la medida de compensación por aprovechamiento forestal. Este plan de restauración deberá considerar los siguientes aspectos:

- a. Compra de la totalidad de los predios 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 la entrega del (os) predio (s) a las autoridades ambientales con jurisdicción en el área o en su defecto a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- UAESPNN.*

EMGESA S.A E.S. P, tiene la obligación de reportar a la autoridad ambiental toda la información del estado de saneamiento legal y catastral de los predios que se han adquirido para dar cumplimiento con las compensaciones a que hace referencia la Resolución 1814 de septiembre de 2010.

En el numeral 9 del artículo primero del Auto 797 del 28 de febrero de 2018, La ANLA requiere a EMGESA S.A E.S. P para que presente información con el fin de conocer *“El estado de saneamiento legal y catastral de los predios que conforman las 11.079,6 hectáreas del área de compensación por sustracción de reserva y aprovechamiento forestal, así como el levantamiento topográfico de esta área, que soporte la información presentada en la GDB, en cumplimiento del numeral 3.10 del artículo quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009”*.

Condición.

Tras el estudio realizado por este ente de control frente a la titularidad y dominio de los predios relacionados con las compensaciones de que trata la Resolución 1814 de 2010 es dable concluir que, la ANLA como autoridad ambiental en el seguimiento y control a los impactos y medidas de manejo ambiental contenidas en el plan de manejo ambiental del PHEQ, no conoce el estado real de dominio y titularidad de los predios que EMGESA S.A E.S. P, debe comprar para cumplir esta obligación, de carácter compensatorio.

Al preguntarle a la ANLA del estado de cumplimiento de esta obligación ambiental se reporta lo siguiente:

Tabla 9: reporte de estado de predios compensación.

Estado de la propiedad	No. de predios por estado de la propiedad
Escriturado	180
Expropiación	12
Falta escriturar	17
Totales	209

Fuente: información reportada mediante radicado de la ANLA 2020160776-2-002 del 02/10/2020

Con el fin de realizar la verificación catastral se le solicito a ANLA que adjuntara los certificados de libertad y tradición de las 11.079 hectáreas, de los cuales tan solo se adjuntaron 59.

No fue posible para la CGR, verificar el estado jurídico de los 150 predios restantes, ya que no se presentaron los certificados de libertad y tradición correspondientes. Así mismo, no se adjuntaron los actos administrativos de expropiación.

Por lo anterior, se considera que se vulneran los principios de eficacia y eficiencia relacionados con el fin misional de seguimiento y control que como autoridad ambiental debe desarrollar la ANLA, ya que no ha exigido, de manera veraz, que el titular de la licencia ambiental reporte la información del caso.

Causa.

Mecanismos de control interno que no permiten evaluar el cumplimiento de medidas de tipo compensatorio para proyectos de significativo impacto ambiental como El Quimbo.

Efecto.

Incertidumbre referente a la adquisición de 11.079 hectáreas como medida de compensación, en donde se debe ejecutar un plan de restauración con especies nativas del bosque seco tropical. Si bien el plan de restauración avanza, la adquisición de estas áreas y su restauración está condicionada por el componente temporal, la demora en adquisición de predios puede significar retrasos en el plan de restauración, aplazando la retribución a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por la afectación del componente forestal de la zona de influencia del proyecto.

Respuesta de la entidad

(...) la información aportada por esta Autoridad a la Contraloría corresponde a lo reportado por la Empresa hasta el ICA 18. Es de aclarar que, el saneamiento legal de los predios es un proceso legal y jurídico, donde se presentan diferentes condiciones en los 209 predios, como englobes, desenglobe, sucesiones, fallecimiento del propietario del predio que figura en la escritura, problemas legales entre herederos, acciones de expropiación, problemas de negociación de predios, etc., entre otras situaciones que valga la aclaración no son competencia de esta Autoridad.

En la información que se remitió derivada de la solicitud de la Contraloría, se detalla el código catastral, el nombre del predio, el municipio de ubicación en el área, el número de escritura, el número de notaría, la vereda de ubicación del predio, el tipo de afectación y el número de folio adquirido. Es de aclarar que a la fecha se han recibido 59 certificados de tradición y libertad, de los predios que han pasado por el proceso de saneamiento legal y catastral llevado a cabo por la empresa, los cuales ya fueron entregados según el requerimiento de la Contraloría. Los restantes 150 predios se encuentran en dicho proceso por las razones explicadas anteriormente, que nuevamente se recalcan: englobes, des englobes, sucesiones, fallecimiento del propietario del predio que figura en la escritura, problemas legales entre herederos, acciones de expropiación, problemas de negociación de predios, etc., entre otras situaciones que valga la aclaración no son competencia de esta Autoridad.

Dentro de las actividades encaminadas dilucidar y resolver jurídicamente el estatus de los predios que conforman las 11.079,6 hectáreas del área de compensación, el titular de la licencia ambiental ha llevado a cabo dos procesos: el saneamiento legal y la normalización catastral. En cuanto al primero, es claro que se orienta a la definición de la propiedad del predio a nombre de la empresa, es decir la escrituración, la cual con anterioridad debe cumplir como parte del proceso: titularidad (el predio puede tener un propietario diferente al que figura en las escrituras), falsa tradición, baldíos que no tienen claridad ante la propiedad y cuyo trámite se adelanta ante la

Agencia Nacional de tierras.

Por otra parte, la normalización catastral está orientada a subsanar los problemas de los predios como: hipotecas, embargos, arriendos, desenglobe, levantamiento de anotaciones, cambio de nombre del propietario, identificación del área real en terreno vs el área legal que aparece en los documentos, errores de digitalización en las escrituras, levantamiento topográfico del predio, etc. Procesos que dependen de terceros como: juzgados, IGAC, notariado y registro, entre otros.

Como se puede observar, las afirmaciones del auditor según las cuales los certificados aportados por el titular de la licencia ambiental no son confiables, en el sentido de no guardar una coherencia con el detalle de la información solicitada por ese organismo, distan de la realidad jurídica en que esta autoridad se pronuncia, ya que como se ha explicado su competencia para resolver sobre la escrituración de predios está fuera de su ámbito normativo. Ahora bien, es necesario enfatizar que los distintos documentos que ha requerido la CGR en su ejercicio de auditoría se han suministrado oportunamente y representan fielmente lo que obra en el expediente LAM4090, entonces, es incomprensible las razones, dado que no las explica en los detalles de la observación 12, que llevan al auditor a señalar falta de confiabilidad y coherencia en lo actuado por parte de esta autoridad nacional, razón por la que respetuosamente se solicita el retiro de la observación en comentario.

(...)se presenta tabla Excel donde se detalla: Código catastral, nombre del predio, municipio, área del predio (Ha), número de escritura, notaria, vereda, tipo de afectación, estado a 2018 y folio adquirido. Lo anterior conforme a la información que hasta ese año entregó EMGESA a la Autoridad.

Los datos presentados en la tabla “Base predios escritura restauración” corresponden al copilado de información entregada por EMGESA a la Autoridad en el ICA 18, mediante radicado 2019113195-1-000 del 2 de agosto de 2019.

Con el objetivo de realizar la actualización de la información presentada por la Empresa en los diferentes ICA, esta Autoridad mediante numeral 24 del Artículo primero del Auto 6118 del 30 junio de 2020, se solicitó al titular de la licencia:

“...24. Presentar la información referente al estado de saneamiento legal y catastral de los predios que conforman las 11.079,6 hectáreas del área de compensación por sustracción de reserva y aprovechamiento forestal, en cumplimiento del numeral 9 del Artículo Primero del Auto 797 del 28 de febrero de 2018 y requerimiento 16 del Acta 105 del 13 de agosto de 2019...”

La información solicitada deberá ser presentada por la sociedad en los Informes de Cumplimiento Ambiental ICA 21 y 22, y su análisis será expuesto en cumplimiento del seguimiento ambiental del proyecto que se adelanta actualmente y del cual esta autoridad nacional se pronunciará mediante acto administrativo.

(...) en cumplimiento de sus funcionales misionales, ha verificado la información que es presentada en los ICA por el titular del instrumento de manejo y control y así mismo, ha requerido como se señaló en líneas a anteriores mediante actos administrativos de control y seguimiento, la presentación de las evidencias documentales de la información referente al estado de saneamiento legal y catastral de los predios que conforman las 11.079,6 hectáreas del área de compensación por sustracción de reserva y aprovechamiento forestal, como lo demuestran los

requerimientos realizados mediante el numeral 9 del Artículo Primero del Auto 797 del 28 de febrero de 2018, requerimiento 16 del Acta 105 del 13 de agosto de 2019 y numeral 24 del Artículo primero del Auto 6118 del 30 junio de 2020, en ese sentido, la Autoridad nacional de Licencias Ambientales no ha vulnerado los principios de eficacia, eficiencia y efectividad, relacionados con el fin misional de seguimiento y control que como autoridad ambiental desarrolla.

Al respecto, esta Autoridad está facultada por la ley para ejercer como una de sus funciones misionales el control y seguimiento a las licencias, permisos y trámites ambientales conforme lo dispuesto en el Decreto 3573 de 2011, el Decreto 1076 de 2015 y la Ley 99 de 1993, sin llegar a desestimar que con situaciones como el hecho de un tercero, la implementación de las medidas ambientales en un proyecto de tal envergadura y lo progresivo que corresponde a la implementación de medidas como la de compensación hagan inferir que su implementación es en extremo retrasada, es también cierto que en el ámbito funcional esta Autoridad ha obrado conforme a la Ley y cuenta con los mecanismos para sí, a través de las competencias a su cargo se optimice el cumplimiento por parte de la Sociedad de las obligaciones y medidas ambientales a su cargo en el desempeño de sus funciones de control y seguimiento y en cuanto a las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que le atañen.

(...)Se señala que la sociedad adquirió la totalidad de los predios derivados de la obligación de compensación 11.079 ha desde el año 2010 hasta el año 2013 (8969 ha en la margen izquierda del embalse y 2.122 ha en la margen derecha). La sociedad llevo a cabo el plan piloto de restauración en los años 2014 a 2018 en un área total de 140 hectáreas en tres zonas priorizadas para los ensayos piloto.

(...) la Sociedad ha llevado a cabo las acciones de compra sobre 209 predios en los que realiza el proceso de Restauración de Bosque seco Tropical y que actualmente lleva a cabo los procesos de saneamiento legal y catastral para obtener como resultado la titularidad de los predios a nombre de EMGESA S.A. ESP. Por otra parte, el Plan de Restauración de Bosque Seco tropical es un proceso que involucra no solo la parte de siembra de individuos arbóreos en los predios comprados, la restauración requiere un proceso investigativo en el cual se genera conocimiento nuevo del ecosistema en proceso de restauración, en este caso el Bosque Seco Tropical, es decir la siembra no se realiza en la totalidad de las 11079 ha en el mismo momento.

El plan de restauración fue concebido y aprobado con un horizonte de ejecución a 20 años, que, a partir de los resultados de los pilotos, inició en el año 2019 y finalizará en el año 2038; lo cual no significa que como ya se señaló, que no se hayan adelantada actividades de restauración en las áreas adquiridas, por parte del titular del instrumento de manejo y control.

Por tanto, esta Autoridad ha venido realizando la gestión requerida para garantizar el cumplimiento de la medida de compensación y su sostenibilidad a largo plazo, incluida la compra de predios y su verificación en cuanto a saneamiento legal y catastral. Los avances en cumplimiento de las obligaciones de saneamiento legal de los predios que hacen parte de las 11079 ha son reportados por EMGESA S.A ESP en los diferentes ICAs, la verificación del cumplimiento se realiza mediante el análisis de la información presentada y su corroboración durante las visitas de seguimiento ambiental al proyecto, generando los respectivos Conceptos técnicos y Actos Administrativos que demuestran que esta Autoridad Nacional ha llevado a cabo su función misional de seguimiento y control, pues como se reiteró en las anteriores interrogantes o solicitudes de información, la ANLA continua de manera permanente cumpliendo

con la citada función, tal como se indica en cada uno de los actos administrativos que soportan los seguimientos realizados al proyecto.

Por otro lado, se recalca que la medida de compensación no es una obligación de cumplimiento inmediato dentro de la Licencia Ambiental y tampoco cuenta con una temporalidad específica para su cumplimiento. El proceso de compra y saneamiento legal y catastral de los predios que conforman las 11.079,6 hectáreas conlleva la inversión de tiempo no determinado para llevar a cabo la escrituración final de los predios a nombre de EMGESA S.A ESP, para posteriormente llevar a cabo los procesos de revegetalización en predios legalizados garantizando la sostenibilidad a largo plazo de las acciones de restauración ejecutadas.

Análisis de la respuesta

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020205565-2-001 del 30 de noviembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

La respuesta de la entidad ofrece claridad sobre los hechos observados. En comunicaciones previas de solicitud de información no había sido posible constatar por parte del equipo auditor la información correspondiente a los 209 predios que componen el área de restauración del bosque seco tropical como medida de compensación por el aprovechamiento forestal del vaso del embalse y la sustracción de la reserva forestal de la Amazonía que equivalen a 11.079 hectáreas, versus los certificados de libertad y tradición de cada predio, con el fin de verificar el cumplimiento de la obligación relacionada con la compra de predios.

Si bien la ANLA a la fecha no posee la información sobre la totalidad de certificados de libertad y tradición de los 209 predios, por diferentes situaciones que afectan el dominio de los mismos, entendiendo que esto es un proceso complejo que puede comportar diferentes situaciones con complejidades jurídicas y administrativas, por lo menos presenta la información cartográfica y la identificación de cada predio.

Es cierto que la medida compensatoria no es de cumplimiento inmediato en el licenciamiento ambiental, sin embargo, persiste el hecho de que no se conoce el estado de titularidad y dominio de cada predio.

En la respuesta la entidad refiere que “(...) la sociedad adquirió la totalidad de los predios derivados de la obligación de compensación 11.079 ha desde el año 2010 hasta el año 2013 (8969 ha en la margen izquierda del embalse y 2.122 ha en la margen derecha)” esta afirmación, si bien puede ser cierta, carece de los medios de verificación los cuales deben ser los certificados de libertad y tradición correspondientes de la entidad competente. Por estas razones la presente observación se ratifica como hallazgo de auditoría.

HALLAZGO 6. LIQUIDACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE INVERSIÓN FORZOSA DE NO MENOS DEL 1% (A) (D6)

Criterio y fuente de criterio

El parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 crea la obligación de comprometer no menos del 1% del total de la inversión de todo proyecto que requiera licencia ambiental y que para su ejecución capte agua directamente de fuentes naturales. Estos recursos deben estar dirigidos a la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

El artículo 3 del Decreto 1900 de 2006 (compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015) ordena que la liquidación de la inversión del 1% se realizará con base en los siguientes costos:

- a) Adquisición de terrenos e inmuebles;
- b) Obras civiles;
- c) Adquisición y alquiler de maquinaria y equipo utilizado en las obras civiles;
- d) Constitución de servidumbres.

PARÁGRAFO. Los costos a que se refieren los literales anteriores corresponden a las inversiones realizadas en la etapa de construcción y montaje, previa a la etapa de operación o producción. De igual forma, las obras y actividades incluidas en estos costos serán las realizadas dentro del área de influencia del proyecto objeto de la licencia ambiental.

No obstante, el Decreto 2099 de 2016 modificó lo relacionado con la "Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales" el capítulo del Decreto único Reglamentario 1076 de 2015, quedando de la siguiente manera:

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.

En cuanto a la presentación de la liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1% el **ARTÍCULO 2.2.9.3.1.7** del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 (Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 2099 de 2016) ordena: 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.

En cuanto a la licencia ambiental (resolución 899 de 2009), en el numeral 1 del artículo decimocuarto, así como en sus párrafos se plantea:

1. En un plazo máximo de seis (6) meses, la empresa deberá presentar el ajuste de dicho plan a valores del año 2009 y la actualización del Plan de Inversión, concertada con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM.

PARÁGRAFO PRIMERO. - La Empresa debe concertar los ajustes al programa de inversión del 1% con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena.

La Empresa deberá presentar el soporte de la concertación una vez se defina el o los programas de mayor interés y sobre los cuales se debe presentar el detalle solicitado.

Adicionalmente, el monto de la inversión del 1% debe ser reevaluado a medida que se avance en el desarrollo del proyecto. Se deberá entregar el cronograma de las inversiones en el primer Informe de Cumplimiento Ambiental.

PARÁGRAFO SEGUNDO. - Con el fin de ajustar el valor de la inversión del 1%, calculado con base en el presupuesto inicial del proyecto, la empresa deberá presentar ante este Ministerio dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de construcción del proyecto la liquidación de las inversiones efectivamente realizadas, las cuales deberán estar certificadas por el respectivo contador público o revisor fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo tercero del decreto 1900 de 2006.

Con base en la información suministrada, este Ministerio procederá a ajustar, si es del caso, el Programa de Inversión y aprobarlo definitivamente.

PARÁGRAFO TERCERO. - Lo establecido en el párrafo anterior, se hará tomando como base la propuesta de ajuste de actividades que presente la empresa.

PARÁGRAFO CUARTO. - El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial vía seguimiento podrá evaluar y aprobar los ajustes que la empresa realice al programa de inversión del 1%, aprobado transitoriamente en la presente Resolución.

Por su parte, el plan nacional de desarrollo del presente Gobierno, adoptado por la Ley 1955 de 2019, plantea lo siguiente:

ARTÍCULO 321. ACTUALIZACIÓN DEL VALOR DE LA INVERSIÓN DE NO MENOS DEL 1%, DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA). Todos aquellos titulares de una licencia ambiental que tengan inversiones pendientes a la fecha de promulgación de la presente ley, relativas a la inversión forzosa de no menos del 1% de que trata el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, podrán acogerse al porcentaje de incremento del valor de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, según el año de inicio de actividades autorizadas en la licencia ambiental, tal y como se indica a continuación:

Año de inicio de actividades autorizadas en la Licencia Ambiental	Porcentaje de incremento del valor de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%
1993-2000	45%
2001-2006	35%
2007-2018	10%

Las inversiones ejecutadas o que estén en proceso de ejecución en el marco de un plan de inversión del 1% aprobado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), no serán tenidas en cuenta para efectos del cálculo de la actualización del valor de la base de liquidación de la inversión del 1%.

Para acogerse deberán presentar la solicitud dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, junto con: a) el certificado que soporta el cálculo de la base de liquidación; b) el plan de inversión con la base actualizada aplicando el porcentaje de incremento definido en la tabla anterior; c) la proyección financiera para la ejecución del plan de inversión y d) el cronograma del plan de inversión del 1% con inicio de ejecución no superior a los seis (6) meses siguientes de la aprobación de la solicitud de acogimiento.

En caso de no ejecutar las inversiones de acuerdo con el cronograma, por un tiempo superior a un año fiscal, deberán actualizar los valores no ejecutados, de acuerdo con la fórmula señalada en el parágrafo 1 del presente artículo.

Para los que se acojan o no al presente artículo y los nuevos titulares de licencia, la liquidación de la inversión se realizará de conformidad con los siguientes ítems: a) adquisición de terrenos e inmuebles, b) obras civiles, c) adquisición y alquiler de maquinaria y equipo utilizado en las obras civiles y d) constitución de servidumbres. Los costos y gastos, incluidos los capitalizados en el activo, a que se refieren los literales anteriores, corresponden a los realizados en las etapas previas a la producción de proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento ambiental o aquellas modificaciones de proyectos, obras o actividades que tengan como instrumento de control un plan de manejo ambiental, siempre y cuando dicha modificación cumpla con las condiciones establecidas en la reglamentación vigente.

PARÁGRAFO 3. El certificado de la base de liquidación será suscrito por el revisor fiscal o contador público, según el caso, o mediante documento equivalente firmado por el representante legal de la empresa, cuyo contenido se presumirá veraz en virtud del principio constitucional de buena fe, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer las acciones legales procedentes en caso de falta de veracidad de la información.

Según el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 el PHEQ es objeto de control y seguimiento por parte de ANLA con el propósito de:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hechos:

La gestión de ANLA como autoridad ambiental en el PHEQ ha sido ineficaz e ineficiente con el fin de liquidar la obligación de inversión forzosa de no menos del 1% por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales, de la que trata el

parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Lo anterior toda vez que, a la fecha la ANLA no conoce el valor real actualizado de dicha obligación ambiental, constituyéndose en un impedimento para aprobar un plan de inversión de tales recursos discriminados por años, con metas e indicadores claros y verificables.

Si bien, la ANLA a través del Auto 2281 del 30 de abril de 2019, en su artículo primero, aceptó como parte de la base de liquidación nueve mil setecientos tres millones diez y siete mil trescientos setenta y tres pesos mcte (\$9.703.017.373), se observa que el proceso de liquidación del 1% ha sido incompleto e inoportuno, ya que este monto incluye los costos del período junio de 2011 a 2016, cuando en el parágrafo primero del artículo decimocuarto de la Resolución 899 de 2009 se exigía que “...el monto de la inversión del 1% debe ser reevaluado a medida que se avance en el desarrollo del proyecto...”. De allí se colige que, la liquidación de la obligación de inversión forzosa de no menos del 1% es un proceso de seguimiento y control constante, que implica una reevaluación del monto a liquidar en la medida que el titular de la licencia avanza en la construcción del proyecto, de acuerdo a los parámetros establecidos en el Decreto 1900 de 2006 (vigente para la época y compilado hoy en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015).

A su vez, EMGESA S.A. E.S.P. titular de la licencia ambiental del PHEQ, mediante radicado 2019184586-1-000 del 25 de noviembre del 2019, solicitó acogerse al porcentaje de incremento del valor de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, según lo establecido en el Artículo 321 de la Ley 1955 2019, con este artículo del plan nacional de desarrollo del presente Gobierno, se pretende actualizar los montos no ejecutados de la obligación de inversión de no menos del 1% por lo que la base de liquidación aceptada (parcialmente) por la ANLA en el auto 2281 de 2019 debe ser reevaluada.

Según el radicado ANLA 2020098979-1-000 del 24 de junio de 2020 EMGESA S.A. E.S.P. presenta la proyección financiera por año. Allí el monto por ejecutar del Plan de Inversión del 1% actualizado (según el artículo 321 de la Ley 1955 de 2019) corresponde a la suma de \$14.932.114.294. Sin embargo, a la fecha no se conoce el pronunciamiento de la ANLA en este aspecto.

En concepto de la CGR, existe un incumplimiento a las normas que regulan la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, particularmente en lo referente a su liquidación y aprobación por parte de la ANLA, faltando a su función misional de seguimiento y control como autoridad ambiental, toda vez que, se observa una dilación en la obligación de liquidar la inversión forzosa de no menos del 1%.

Causa

Deficiencias en los mecanismos de control interno que no permiten advertir sobre el cumplimiento de funciones de seguimiento y control a obligaciones ambientales.

Efecto

Incertidumbre en los montos a ejecutar para dar cumplimiento a la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, la cual debe ir acompañada de un plan de inversión con un cronograma, metas e indicadores sobre los cuales realizar seguimiento y control. En la medida que no se liquida dicha obligación se aplaza los efectos positivos sobre el medio natural de esta compensación.

No incorporar valores reales al plan de inversión y al cronograma de inversión de la presente obligación, con pronunciamientos de fondo por parte de la autoridad ambiental, provoca que las ejecuciones se extienden en el tiempo, postergando el bienestar percibido por las mismas.

Respuesta de la entidad.

En relación a la afirmación de falta de oportunidad por parte de la ANLA, es necesario informar que la Autoridad Nacional, ha efectuado seguimientos constantes a la liquidación del monto base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1% desde el momento en que se otorgó la licencia ambiental para el desarrollo del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, a través de la Resolución 899 de 15 de mayo de 2009, de la siguiente manera:

1. En la etapa de evaluación de la licencia ambiental, a través del artículo décimo tercero de la Resolución 899 de 15 de mayo de 2009, se aprobó transitoriamente el Plan de Inversión forzosa de no menos del 1%, con base en el presupuesto estimado del proyecto, y en el párrafo segundo del artículo décimo cuarto respecto a la liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, señaló:

“PARÁGRAFO SEGUNDO. - Con el fin de ajustar el valor de la inversión del 1%, calculado con base en el presupuesto inicial del proyecto, la empresa deberá presentar ante este Ministerio dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de construcción del proyecto, la liquidación de las inversiones efectivamente realizadas, las cuales deberán estar certificadas por el respectivo contador público o revisor fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo tercero del decreto 1900 de 2006.”

2. En la etapa de seguimiento, se ha venido realizando seguimiento al Plan de inversión forzosa de no menos del 1%, aprobado en la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, mediante los diferentes actos administrativos (Autos y Resoluciones) que obran en el expediente LAM4090. A continuación, se citan algunos actos administrativos en los cuales la Autoridad Nacional hace seguimiento específico a la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1%, relacionada con el proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, así:

- 1. Auto 2064 del 29 de mayo de 2014.*
- 2. Auto 471 del 9 de febrero de 2015.*
- 3. Auto 2273 el 15] de junio de 2015.*
- 4. Auto 3521 del 27 de agosto de 2015.*
- 5. Auto 3699 del 4 de septiembre de 2015.*

6. Resolución 278 del 28 de febrero de 2018.
7. Auto 987 del 9 de marzo de 2018.
8. Auto 2281 del 30 de abril de 2019.
9. Oficio de requerimientos de información complementaria para el acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019; con radicación 2020054654-2-000 del 8 de abril de 2020 el cual acogió la evaluación y el seguimiento realizado a través del Concepto técnico 257 del 22 de enero de 2020.

3. Mediante el Auto 471 del 9 de febrero de 2015, se reiteró a la empresa el cumplimiento del numeral 1 del artículo Décimo Cuarto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009. En los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO. - Requerir a la empresa EMGESA S.A. E.S.P., para que en el marco de la obligación de inversión de no menos del 1%, en el término máximo de dos (2) meses, allegue y cumpla con lo siguiente:

Reiterar lo requerido en el Numeral 1 del Artículo Décimo Cuarto de la Resolución No. 0899 del 15 de mayo de 2009, relacionado con la presentación del ajuste del plan a valores del año 2009, en cual la Empresa debe remitir de forma detallada los costos de cada una de las actividades realizadas en la etapa de construcción y montaje de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1900 de 2006, de manera discriminada, esta información deberá ir detallada en la certificación de revisoría fiscal que será presentada a esta Autoridad, adicionalmente deberá presentar la actualización del Plan de Inversión.”

4. Mediante el Radicado 2015060700-1-000 del 13 de noviembre de 2015, la sociedad informó que la etapa de operación del proyecto inicio el 16 de noviembre de 2015, es decir, que se entiende que a partir de esta fecha terminó la etapa de construcción y montaje del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo. Sin embargo, el ítem de adquisición de predios ha venido aumentando, debido a que algunos predios necesarios para el proyecto, se han adquirido luego de procesos judiciales relacionados con problemas de titularidad.

5. Con el fin de ajustar el valor de la inversión forzosa de no menos del 1%, la sociedad mediante el radicado 2016055391-1-000 de fecha 5 de septiembre de 2016, entregó certificado expedido por el Revisor fiscal emitido por la firma Ernst & Young Auditit S.A. S, con fecha de expedición 31 de agosto de 2016, informando los costos del periodo (2011 a junio 2016) el cual contenía los siguiente Ítems y valores:

Tabla 10: costos del periodo 2011 a junio 2016

ACTIVIDAD	Valor Certificado en pesos \$COP (2011/junio 2016)
Adquisición Terrenos e Inmuebles (69,07%)	\$ 93.964.299.585
Obras Civiles ejecutas en el periodo certificado	\$ 697.159.805.258
Adquisición y Alquiler Maquinaria y Equipo Utilizado en Obras Civiles	\$ 179.177.632.488

Adquisición de Servidumbres	-
Base Informada para liquidación 1%	\$ 970.301.737.331
Liquidación Inversión Forzosa de no menos del 1%	\$ 9.703.017.373

Fuente: Certificado de Revisor Fiscal - Radicado 2016055391-000 del 5/09/2016 y Anexo 1

6. Mediante el artículo primero del Auto 2281 del 30 de abril de 2019, se aceptó como parte de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, la suma de NOVECIENTOS SETENTA MIL TRESCIENTOS UN MILLONES SETESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS MCTE. (\$970.301.737.331), sobre la cual el valor parcial de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, es la suma de NUEVE MIL SETESCIENTOS TRES MILLONES DIEZ Y SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS MCTE. (\$9.703.017.373). Monto que incluye los costos del período (2011 a junio de 2016).

No obstante, el monto se aprobó como parte de la base de liquidación, debido a que se formulan requerimientos de aclaración de los periodos certificados y con relación al ítem de adquisición terrenos e Inmuebles.

7. Mediante el artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, se establecen los mecanismos para efectuar la actualización del monto base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, con el objeto de mantener vigente la obligación por efectos de la pérdida de valor con el paso del tiempo.

8. La sociedad mediante los radicados 2019184586-1-000 del 25 de noviembre del 2019 y 2019184564-1-000 del 25 de noviembre del 2019, presentó la solicitud de actualización del monto base de liquidación acogiéndose a los porcentajes de incremento establecidos en el artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. Información que fue evaluada mediante el Concepto técnico 257 del 22 de enero de 2020, requiriendo información complementaria mediante el oficio 2020054654-2-000 del 8 de abril de 2020, para pronunciarse de fondo sobre la actualización del monto base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%.

Como se observa, tanto en la etapa de evaluación como en la etapa de seguimiento, la Autoridad Nacional, ha efectuado seguimiento constante y oportuno a la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1% del proyecto Hidroeléctrico el Quimbo.

Igualmente, luego de evaluar las certificaciones del revisor fiscal allegadas al expediente, se han aprobado los valores base de liquidación certificados hasta el mes de junio del año 2016, periodo que cubre la etapa de construcción y montaje del proyecto que culminó el 16 de noviembre de 2015 luego del llenado del embalse. Es decir, que resta por evaluar el incremento en la Base de liquidación generada por la actualización establecida en el artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, y los ajustes al ítem de adquisición terrenos e inmuebles a corte 31 de diciembre de 2018.

Por otra parte, y teniendo la base normativa vigente, establecida en el artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, en donde la Sociedad debe certificar los siguientes ítems:

- a) Adquisición de terrenos e inmuebles,
- b) Obras civiles,
- c) Adquisición y alquiler de maquinaria y equipo utilizado en las obras civiles y,
- d) Constitución de servidumbres”

Lo anterior, incluyendo la totalidad de actividades desarrolladas en el marco global del proyecto, así como las actividades aprobadas en las diferentes resoluciones modificatorias que aprueben la ejecución de acciones de infraestructura, incluidas lo aprobado en el artículo primero de la Resolución 0938 del 26 de junio de 2018, presentando los valores base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, que se generen con la modificación, mediante certificado de contador público o revisor Fiscal, y ajustar el Plan de Inversión, en cumplimiento del artículo 321 de la Ley 1955 de 2019.

Se concluye, que esta Autoridad contempla y evalúa la información presentada por la Sociedad, la cual está en revisión y su pronunciamiento se realizará en conjunto con el seguimiento integral al proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, lo anterior con el fin de verificar en la visita presencial al proyecto los avances en las actividades reportadas como en ejecución o ejecutadas y así, emitir un pronunciamiento de fondo frente a la solicitud de acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019.

Al respecto del incumplimiento que observa la Contraloría, esta Autoridad Nacional precisa que como se citó anteriormente, se han aprobado los valores base de liquidación certificados hasta el mes de junio del año 2016, periodo que cubre la etapa de construcción y montaje del proyecto que culminó el 16 de noviembre de 2015, luego del llenado del embalse. Es decir, que resta por evaluar el incremento en la Base de liquidación generada por la Actualización establecida en el artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, y los ajustes al ítem de adquisición terrenos e inmuebles a corte 31 de diciembre de 2018.

Cabe aclarar, que hasta la entrada en vigencia del artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 se establecieron los mecanismos para efectuar la actualización del monto Base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, y que en vigencia de los Decretos 1900 de 2006 y 2099 de 2016, se aprobaron los montos certificados a costo histórico, con base en los certificados de revisor fiscal allegados al expediente.

Aunado a que esta Autoridad evaluó mediante el concepto técnico 00257 del 22 de enero de 2020 la información presentada por la sociedad en virtud del acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, la cual produjo como resultado la necesidad

de solicitar información complementaria, requerida mediante radicado 2020054654-2-000 del 08 de abril de 2020.

De lo anterior y conforme el seguimiento programado al proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, se evaluará la información presentada por la Sociedad en respuesta a lo requerido mediante radicado 2020054654-2-000 del 08 de abril de 2020, así como lo observado en la visita al proyecto, verificando las actividades reportadas como ejecutadas o en ejecución, conforme el seguimiento integral a ser ejecutado entre los días 23 al 28 de noviembre del presente año, con un pronunciamiento definitivo a mediados del mes de diciembre del presente año.

Finalmente y conforme a la programación de seguimiento y control al proyecto, la evaluación de la información presentada mediante 2020098979-1-000 del 24 de junio de 2020, así como la totalidad de la información presentada por la Sociedad, incluidos los Informes de Cumplimiento Ambiental No. 21 y 22, se realizará en el concepto técnico a desarrollar en conjunto con la visita de seguimiento notificada a la Sociedad mediante radicado 2020191810- 2-000 del 29 de octubre de 2020, a ejecutarse entre los días 23 al 28 de noviembre, en donde, como uno de los objetivos corresponde a la verificación de las actividades ejecutadas en el marco del cumplimiento de la obligación en comento, con el fin de validar la totalidad de aspectos y poder emitir un pronunciamiento de fondo frente a la solicitud de acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 y en general al estado actual de la obligación.

Análisis de la respuesta.

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020197305-2-001 del 18 de noviembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

La respuesta de la entidad realiza un extenso análisis de los cambios normativos relacionados con la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1% comenzando por el Decreto 1900 de 2006, el Decreto 2099 de 2009 y lo consignado en el PND de la presente administración 2018-2022 (Ley 1955 del 25 mayo de 2019), esto en el contexto de licenciamiento ambiental del proyecto en cuestión. Precisamente, se argumenta que antes de la Ley 1955 de 2019 no existía un mecanismo de actualización del monto base de la liquidación del 1%.

Por parte de la CGR se considera que en cumplimiento de la función de seguimiento y control, especialmente el numeral 1 del artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, la autoridad ambiental debió liquidar anualmente la base de liquidación del 1% sin que hubiese lugar a actualización de dicha base, ya que el plan de inversión de la obligación de la que trata los hechos comunicados, se constituye en el instrumento de control de inversión oportuno con el fin de retribuir a la región y el entorno impactos ambientales generados sobre el recurso hídrico, de manera eficaz, eficiente y oportuna.

Seguido, la entidad reseña los diferentes autos y resoluciones relacionados con el seguimiento a la inversión de no menos del 1%, con el propósito de desvirtuar lo señalado con respecto a la carencia en oportunidad de seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental. Al respecto, es necesario mencionar lo dicho en los hechos observados por la CGR; si bien, la ANLA ha emitido una serie de pronunciamientos técnicos y administrativos referentes al 1%, omite la responsabilidad que le atañe frente a la reevaluación constante de la liquidación de la presente obligación, constituyéndose en un incumplimiento normativo, que gracias a lo estipulado en el artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 puede ser corregido.

En su respuesta, la ANLA anuncia el análisis de la información presentada para el acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, y que fue solicitada después de una revisión preliminar mediante concepto técnico 257 del 22 de enero de 2020. Se señala que esta valoración se dará en noviembre de 2020. Con lo anterior, se confirma que la autoridad ambiental sigue sin conocer la base de liquidación de la obligación de no menos del 1%. Así las cosas, los argumentos allegados por la entidad no desvirtúan los hechos señalados por la CGR y pasan a convertirse en hallazgo del presente proceso auditor.

HALLAZGO 7. Plan de inversión del 1%. (A, D7)

Criterio y fuente de criterio

Constitución política.

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

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

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

Según el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 el PHEQ es objeto de control y seguimiento por parte de ANLA con el propósito de:

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.
2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.
3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.

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

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

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

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

Mediante Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante la ley 1444 del 2011, creó la Autoridad Nacional de licencias ambientales ANLA como entidad encargada que los proyectos obras o actividades sujetos de licenciamiento permiso trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

El citado Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre del 2011. en su artículo tercero. numeral dos prevé como una de las funciones de la Autoridad Nacional de licencias ambientales la de realizar el seguimiento de los instrumentos de manejo y control permisos y trámites ambientales.

El parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 crea la obligación de comprometer no menos del 1% del total de la inversión de todo proyecto que requiera licencia ambiental y que para su ejecución capte agua directamente de fuentes naturales. Estos recursos deben estar dirigidos a la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

Por su parte en la licencia ambiental, Resolución 899 de 2009, quedaron consignadas las obligaciones relacionadas con las líneas de inversión del 1%, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. - *Aprobar transitoriamente el programa de inversión del 1% presentado por la empresa EMGESA S.A. E.S.P., por la utilización del recurso hídrico superficial de la fuente río Magdalena, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993 reglamentado por el decreto 1900 del 12 de junio del 2006, como cumplimiento a la inversión por las actividades del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, el cual se destinará para los siguientes programas:*

- a) *Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal.*
- b) *Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales.*
- c) *Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad en las temáticas relacionadas en los programas anteriores, a fin de coadyuvar en la gestión ambiental de la cuenca hidrográfica.*

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. - *Para la ejecución y cumplimiento del programa de inversión del 1% a que hace referencia el artículo anterior, la empresa EMGESA S.A. E.S.P., deberá cumplir con los siguientes requerimientos y allegar la siguiente información:*

1. *En un plazo máximo de seis (6) meses, la empresa deberá presentar el ajuste de dicho plan a valores del año 2009 y la actualización del Plan de Inversión, concertada con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM.*
2. *Presentar en referencia a los programas autorizados, especificando las actividades a desarrollar en cada plan y los costos de cada uno, así:*
 - 2.1. *Plan de Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal.*
 - 2.1.1. *Deberá presentar en el caso de compra de predios:*

a) *Planos a escala 1:10.000 o más detallada, según sea el caso, con la siguiente información:*

- *Delimitación de los predios donde se llevará a cabo la inversión.*
- *Identificación del uso del suelo de los predios adquiridos y los aledaños.*

2.1.2. Identificación de cobertura vegetal y ecosistema (s) presente (s).

- a) *En caso de existir Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) deberán destinar los terrenos para los fines que se establezcan en dicho Plan.*
- b) *Una vez se perfeccione la compra de los predios, remitir de forma inmediata el valor de éstos, presentando copia de los certificados de tradición y libertad de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, donde se precise que son propiedad del(los) municipio(s) o de la Corporación.*
- c) *Se ejercerá una supervisión sobre el avance de la protección de los predios comprados, verificando la no ocupación de terceros sobre los mismos, mediante el registro fotográfico, adjuntando el reporte en los Informes de Cumplimiento Ambiental del Proyecto.*
- d) *La obligación de la Empresa se dará por cumplida hasta que se haga entrega de los predios al(los) municipio(s) o a la Corporación Autónoma Regional.*
- e) *Presentar en los Informes de Cumplimiento Ambiental los avances de la ejecución del Plan.*

2.1.2.1. En caso de reforestación:

- a) *Planos a escala 1:10.000 o más detallada, según sea el caso, donde se delimiten el predio o los predios en los que se ejecutará la reforestación.*
- b) *Especies y cantidad de individuos por especie sembrada y/o a sembrar, teniendo en cuenta que deben ser única y exclusivamente, especies nativas de la zona, preferiblemente en las zonas de corredores biológicos entre parques o los de SIRAP.*
- c) *Sistema de siembra y mantenimiento, el cual debe ser implementado por un mínimo de tres (3) años.*
- d) *Registro fotográfico.*
- e) *Cronograma de ejecución del programa de reforestación.*
- f) *Costos detallados.*

2.2. Plan Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas deberá presentar:

- a) *Descripción general del proyecto.*
- b) *Cuantificación de las obras del proyecto*

2.3. *Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad en las temáticas relacionadas en los programas anteriores.*

2.3.1. *En caso de realizar talleres de sensibilización ambiental y formación de líderes ambientales:*

2.3.1.1. *Número de líderes a formar en las capacitaciones y la duración de las mismas.*

2.3.1.2. *Programa y contenido de los talleres de capacitación a efectuar, para la(s) temática(s) seleccionada(s), con base en el literal h del Artículo Quinto del Decreto 1900 de 2006, para lo cual se debe tener en cuenta siguiente perfil del promotor:*

- a) *Brindar elementos conceptuales en los temas de participación ciudadana, planeación participativa y la implementación de procesos y/o programas de educación ambiental, articulados al Plan de Desarrollo Municipal, Regional y Nacional, a los procesos de la autoridad ambiental regional y a la política nacional de educación ambiental.*
- b) *Proporcionar a los participantes los conocimientos de los procesos regionales y locales que determinan el desarrollo municipal desde el componente ambiental, del ordenamiento territorial y de las herramientas generales para la formulación del Plan de Acción Ambiental, el POT y los Planes de Desarrollo Municipal, generando en ellos su capacidad de análisis y compromiso.*
- c) *Empoderar a los promotores, herramientas para la formulación de proyectos de desarrollo sostenible y de educación ambiental, que les permita generar impactos y mayores beneficios en su comunidad de incidencia.*
- d) *Introducir a los asistentes en el tema ambiental y su interrelación con los procesos económicos, sociales y tecnológicos, para que puedan interpretar los procesos que representen bienestar para la población sin amenazar los sistemas que soportan la vida en su localidad y región, a corto, mediano y largo plazo.*
- e) *Dotar de elementos conceptuales a los asistentes para que puedan adelantar acciones para el manejo sostenible de su ecosistema, a partir de la aplicación de medidas prácticas que permitan prevenir, detener y revertir procesos degradativos y contribuir al desarrollo sostenible de su localidad.*

- 2.3.1.3. *Entidades y/o convenios donde se efectuará la formación de líderes ambientales.*
- 2.3.1.4. *Métodos de evaluación a emplear, que garanticen la efectividad de la formación de líderes ambientales.*
- 2.3.1.5. *Actividades que desarrollará la empresa, tanto para la formación de líderes ambientales como para el seguimiento y cumplimiento de esta inversión, incluidos los compromisos de la Empresa.*
- 2.3.1.6. *Cronograma de ejecución, que contenga el seguimiento y cumplimiento de dicha inversión.*
- 2.3.1.7. *Indicadores de seguimiento y cumplimiento (cualitativos y cuantitativos), a tener en cuenta en los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA.*

Las líneas de inversión fueron modificadas por el artículo primero de la Resolución 0278 del 28 de febrero de 2018 quedando de la siguiente manera:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Modificar el artículo décimo tercero de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009 que otorgó a la sociedad EMGESA S.A E.S.P., Licencia Ambiental para el proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo, el cual quedará de la siguiente manera:*

“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- *Aprobar transitoriamente el programa de inversión del 1% presentado por la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., por la utilización del recurso hídrico superficial de la fuente río Magdalena, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993 reglamentado por el decreto 1900 del 12 de junio del 2006, como cumplimiento a la inversión por las actividades del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, el cual se destinará para los siguientes programas:*

- a) *Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal.*
- b) *Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales.*
- c) *Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad en las temáticas relacionadas en los programas anteriores, a fin de coadyuvar en la gestión ambiental de la cuenca hidrográfica.*
- d) *Adquisición de predios y/o mejoras en zonas de paramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento, recarga de acuíferos, estrellas fluviales y rondas hídricas”*

“Parágrafo: En el programa de adquisición de predios, la titularidad de estos podrá ser otorgada a las autoridades ambientales, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a entes municipales o departamentales, a territorios colectivos y a resguardos indígenas, siempre y cuando sean destinados a la recuperación, protección y recuperación de la cuenca, de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 2.2.9.3.1.9. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 2099 de 2016.”

En desarrollo de cada línea de inversión del plan de inversión de la inversión forzosa de no menos del 1%, La ANLA ha emitido los siguientes autos y resoluciones, los cuales se constituyen en fuente de criterio en relación a la situación detectada:

- Adquisición de predios:

Aceptación de adquirir doce (12) predios en áreas de Parques Naturales Regionales (PNR), según el numeral 3 y 4 del artículo primero del Auto 0471 del 09 de febrero de 2015.

Aceptación de adquirir cuatro (4) predios en áreas de Parques Naturales Regionales (PNR), según el artículo segundo del Auto 2273 del 05 de junio de 2015.

Aceptación de adquirir cuatro (4) predios, según artículo segundo del Auto 3699 del 04 de septiembre de 2015.

Del Auto 0987 del 09 de marzo de 2018: Aceptación de adquirir setenta (70) predios, según artículo primero.

Parágrafo: La obligación se entiende cumplida una vez la autoridad ambiental o municipal del área de jurisdicción respectiva reciba el predio, según el caso, lo cual se acreditará mediante el certificado de libertad y tradición en donde conste que ésta ostenta la titularidad sobre el predio.

Artículo segundo: aceptar la compra del predio lote no. 4, localizado en el municipio de San Agustín como parte de la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, por un monto de seiscientos ochenta y cinco millones ochocientos mil pesos mcte. (\$685.800.000), por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

- Capacitación ambiental:

Aceptación de la propuesta presentada por la sociedad EMGESA S.A. E.S.P, según artículo segundo del Auto 0987 del 09 de marzo de 2018.

- Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas:

Aprobación para el Municipio del Agrado a la empresa EMGESA S,A E.S.P, identificada con el Nit 860063875-8, el inicio con cargo al 1% del proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, las actividades de Construcción de 170 unidades sanitarias completas e instalación de 63 kits de sistemas de tratamiento de aguas residuales de uso doméstico incluidas en el proyecto "Descontaminación, protección y educación ambiental de las microcuencas de las Quebradas la Yaguilga y la Buenavista del Municipio del Agrado, Huila, Centro Oriente", según artículo primero del Auto 2064 del 29 de mayo de 2014.

Aceptación el inicio de actividades para el proyecto "construcción de alcantarillado y sistema de tratamiento de aguas residuales en el centro poblado de Rioloro municipio de Gigante – Huila", según artículo cuarto del Auto 2281 del 30 de abril de 2019.

Hechos:

La CGR evidenció que el plan correspondiente a la inversión forzosa de no menos del 1% no cuenta con un cronograma, metas verificables e indicadores cualitativos y cuantitativos. Dicha situación, debido a las deficiencias de seguimiento y control a esta obligación establecida en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, reglamentada por el Decreto 1900 de 2006 (compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015) y consignada en el artículo decimotercero y decimocuarto de la Resolución 899 de 2009 "por la cual se otorga la licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico "El Quimbo" y se toman otras determinaciones".

Las líneas de inversión del plan de inversión forzosa de no menos del 1% se establecieron en el artículo decimotercero de la Resolución 899 de 2009 y fueron modificadas por el artículo primero de la Resolución 0278 del 28 de febrero de 2018 quedando de la siguiente manera:

- a) Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal.
- b) Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- c) Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad en las temáticas relacionadas en los programas anteriores, a fin de coadyuvar en la gestión ambiental de la cuenca hidrográfica.
- d) Adquisición de predios y/o mejoras en zonas de paramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento, recarga de acuíferos, estrellas fluviales y rondas hídricas.

En el cuadro No. 1 se detalla la verificación del cumplimiento de cada una de las líneas de inversión realizada por la CGR.

Tabla 11: Cumplimiento de las líneas de inversión 1%.

LÍNEAS DE INVERSIÓN	PROYECTOS/PROGRAMAS	ACTO ADMINISTRATIVO	VERIFICACIÓN CGR
Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural	Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal.	Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009, Artículo décimo tercero	No ejecutado.
Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas	Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales.	Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009, Artículo Décimo Tercero	No ejecutado.
	Programa No. 4: Construcción de 170 unidades sanitarias completas e instalación de 63 kits de sistemas de tratamiento de aguas residuales de uso doméstico	Auto 2064 del 29 de mayo del 2014, Artículo primero.	Ejecutado parcialmente

	incluidas en el proyecto "Descontaminación, protección y educación ambiental de las microcuencas de las Quebradas la Yaguilga y la Buenavista del Municipio del Agrado, Huila, Centro Oriente"		
	Programa No. 4: Construcción del alcantarillado y sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Centro Poblado Río Loro Municipio de Gigante	Auto 3521 del 27 de agosto del 2015, Artículo Segundo	No ejecutado.
Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad	Programa No. 3: Capacitación ambiental para la formación de promotores ambientales comunitarios	Auto 00987 del 09 de marzo del 2018, Artículo Segundo	No ejecutado.
	Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad en las temáticas relacionadas en los programas anteriores, a fin de coadyuvar en la gestión ambiental de la cuenca hidrográfica.	Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009, Artículo Décimo Tercero	No ejecutado.
Adquisición de predios y/o mejoras en zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento y recarga de acuíferos, estrellas fluviales y rondas hídricas.	Programa No. 1: Adquisición de predios para restauración y preservación en Parques Naturales Regionales declarados en los municipios de la zona alta de la cuenca del río Magdalena.	Auto 471 del 09 de febrero del 2015, Artículo Primero, Numeral 3.	No ejecutado.
		Auto 471 del 09 de febrero del 2015, Artículo Primero, Numeral 4	No ejecutado.
		Auto 2273 del 05 de junio del 2015, Artículo Segundo.	No ejecutado.
		Auto 3699 del 04 de septiembre del 2015, Artículo Segundo	No ejecutado.
	Programa No. 2: Adquisición de predios para restauración y preservación en Parques Naturales Municipales declarados y en cuencas abastecedoras de acueductos municipales en la zona alta de la cuenca del río Magdalena.	Auto 0987 del 09 de marzo del 2018, Artículo Primero	No ejecutado.
Programa No. 2: Adquisición del predio Lote No. 4, localizado en el municipio de San Agustín.	Auto 2281 del 30 de abril del 2019, Artículo Segundo.	Ejecutado parcialmente.	

Fuente: Concepto técnico de seguimiento 257 de 2020. Elaboración: ANLA, adaptación CGR.

Se observa que, el incumplimiento en la ejecución de las líneas de inversión de la obligación de no menos del 1% del proyecto, por parte de la sociedad EMGESA S.A. E.S.P, ha sido generalizado, al punto que a la fecha de la presente auditoria no se encuentra totalmente ejecutado ninguno de los programas propuestos por el titular de la licencia ambiental, y autorizados por la ANLA como autoridad ambiental, lo que denota

no solo incumplimiento de lo consignado en la normatividad aplicable y en la licencia ambiental, sino también, en los mismos actos administrativos emitidos por la ANLA en donde realiza múltiples requerimientos sin que se atiendan de manera eficaz.

Veamos la ejecución por cada una de las líneas de inversión

a) Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal.

No se evidencia en el expediente documental de la licencia ambiental (LAM 4090) actividades o ejecución de presupuesto de esta línea de inversión de la obligación de no menos del 1%.

b) Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Frente a esta línea de inversión EMGESA S.A. E.S.P. ha reportado la ejecución de \$1.623.640.138 reflejados en dos proyectos:

- Proyecto *“Descontaminación, Protección y Educación Ambiental en las microcuencas de las quebradas Yaguila y Buenavista de El Agrado Huila”*, consistente en la *“Construcción de 170 unidades sanitarias completas e instalación de 63 kits de sistemas de tratamiento de aguas residuales de uso doméstico incluidas en el proyecto”*, según el Auto 0987 del 09 de marzo de 2018 la ANLA *“(…)concluye que el Titular ha construido 152 unidades sanitarias y 52 sistemas de tratamiento, aclarando que quedan pendientes por construir un total de 22 unidades sanitarias y 11 sistemas de tratamiento, estableciendo requerimientos puntuales a las obras faltantes”*.

Este proyecto se ejecutó mediante el convenio de cooperación No. 007 de 2013 entre la Administración municipal del Agrado – Huila y EMGESA S.A. E.S.P., donde con cargo a los recursos de la inversión del 1% se comprometió un monto de \$1.057.549.240. A la fecha la ANLA no tiene certeza de la construcción de las 22 unidades sanitarias y 11 sistemas de tratamiento faltantes.

- Construcción de Alcantarillado y Sistema de Tratamiento de Agua Residual en el Centro Poblado de Rioloro Municipio de Gigante – Huila. En el ICA No. 18, radicado 2018186971-1- 000 del 31 de diciembre de 2018, se manifiesta destinar un presupuesto de \$566.090.898 para la ejecución del presente proyecto. A su vez, el Auto 2281 del 30 de abril de 2019 consideró viable aceptar el inicio de actividades con una serie de requerimientos, sin embargo, a la fecha de la presente auditoria no se evidencia ningún soporte del inicio de actividades, tampoco se conoce el avance técnico y financiero para validar el monto de la inversión.

- c) Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad en las temáticas relacionadas en los programas anteriores, a fin de coadyuvar en la gestión ambiental de la cuenca hidrográfica.

EMGESA S.A. E.S.P. no ha presentado ningún soporte de la ejecución y/o avance de esta línea de inversión. Tampoco se evidenciaron pronunciamientos de fondo por parte de la ANLA al respecto.

- d) Adquisición de predios y/o mejoras en zonas de paramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento, recarga de acuíferos, estrellas fluviales y rondas hídricas.

Esta línea de inversión fue incorporada por el artículo primero de la Resolución 0278 del 28 de febrero de 2018, allí se reporta la adquisición de tres predios:

Tabla 12: Relación de predios

Nombre	Ubicación	Valor
Lote No. 4	San Agustín	\$685.800.000
Guatavita	Garzón	\$371.102.585
Agua Blanca	Paicol	\$178.457.568
Total		\$1.235.360.153

Fuente: Respuesta a solicitud de información radicado ANLA 2020174599-2-001 del 07 de octubre de 2020. Elaboró: CGR

A pesar de que estas adquisiciones se han llevado a cabo por el titular de la licencia ambiental la ejecución de recursos es mínima, máxime cuando la ANLA ha autorizado la adquisición de noventa (90) predios²². También, se señala que existen una serie de requerimientos relacionados con presentar soportes con el avance técnico y financiero para validar el monto en ejecución de cada uno de estos predios.

Se observa que, el dominio sobre la propiedad de los predios adquiridos no ha sido traspasado a la autoridad ambiental o municipal del área de jurisdicción respectiva²³, por lo que se considera que la actividad ha sido incumplida.

²² Aceptación de adquirir doce (12) predios en áreas de Parques Naturales Regionales (PNR), según el numeral 3 y 4 del artículo primero del Auto 0471 del 09 de febrero de 2015.

Aceptación de adquirir cuatro (4) predios en áreas de Parques Naturales Regionales (PNR), según el artículo segundo del Auto 2273 del 05 de junio de 2015.

Aceptación de adquirir cuatro (4) predios, según artículo segundo del Auto 3699 del 04 de septiembre de 2015.

Aceptación de adquirir setenta (70) predios, según artículo primero del Auto 0987 del 09 de marzo de 2018.

²³ Literal d) del numeral 2.1.2. del artículo decimocuarto de la resolución 899 de 2009. También el párrafo del artículo primero del Auto 0987 del 09 de marzo de 2018.

Finalmente, no se evidencia gestión efectiva de la ANLA en aras de propender por el cumplimiento de las obligaciones de EMGESA antes citadas, ni el inicio de un proceso sancionatorio acorde con lo estipulado en la Ley 1333 de 2009, por el incumplimiento reiterado por parte del titular de la licencia ambiental frente a lo establecido en los diferentes actos administrativos relacionados con la inversión forzosa de no menos del 1%, en cumplimiento de su función misional como Autoridad Ambiental, vulnerando así los principios de eficiencia y eficacia.

Causa

Deficiencias en los mecanismos de control interno que no permiten advertir sobre el cumplimiento de funciones de seguimiento y control a obligaciones ambientales.

Efecto

Recursos dejados de invertir para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica del alto Magdalena, con los consecuentes efectos nocivos sobre las áreas de influencia

Respuesta de la entidad

(...) esta Autoridad se permite aclarar que la Sociedad ha presentado información relacionada con las líneas de inversión del 1% y los programas que lo conforman, información que en su totalidad ha sido evaluada por esta Autoridad.

Soporte de lo anterior, a continuación, se citan los actos administrativos específicos que ha proferido esta Autoridad, mediante los cuales ha evaluado la información presentada por la Sociedad, dentro de los cuales se incluyen los requerimientos específicos, tanto técnicos como financieros, que permitan verificar el cabal cumplimiento de las actividades y que las mismas propendan por el cumplimiento de lo consagrado en el parágrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993:

- *Auto 2064 del 29 de mayo de 2014.*
- *Auto 0471 del 09 de febrero de 2015.*
- *Auto 2273 el 15 de junio de 2015.*
- *Auto 3521 del 27 de agosto de 2015.*
- *Auto 3699 del 04 de septiembre de 2015.*
- *Resolución 00278 del 28 de febrero de 2018.*
- *Auto 00987 del 09 de marzo de 2018.*
- *Auto 02281 del 30 de abril de 2019.*
- *Concepto técnico 00257 del 22 de enero de 2020, notificado a la Sociedad mediante radicado ANLA, 2020054654-2-000 del 08 de abril de 2020*

(...) se puede evidenciar que dentro de los requerimientos se incluyen condiciones de modo, tiempo y lugar que permiten a esta Autoridad evaluar las actividades a ejecutar

por la Sociedad frente al cumplimiento de la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, resaltando los requerimientos relacionados con indicadores y cronograma mencionados por el ente de control; por cuanto, se evidencia que las consideraciones incluidas por la Contraloría no van a lugar.

Aunado a lo anterior, y dentro de la información que fue evaluada por esta Autoridad mediante concepto técnico 00257 del 22 de enero de 2020, notificado a la Sociedad mediante radicado 2020054654-2-000 del 08 de abril de 2020, se evaluaron los aspectos relacionados con el **cronograma y proyección financiera**, sobre los cuales se solicita información complementaria con el fin de tener total claridad sobre el estado actual de las actividades reportadas como en ejecución por la Sociedad, así como los tiempos de ejecución de las actividades propuestas para la inversión del monto certificado.

En razón a lo anteriormente expuesto, a continuación, se presentan los avances reportados y evaluados por esta Autoridad para cada una de las líneas de inversión aprobadas:

1. **Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural**: Conforme a la información contenida en el expediente LAM4090, se evidencia que la Sociedad no ha presentado los soportes relacionados con la ejecución de esta línea de inversión, no obstante, la Sociedad mediante radicado 2019184586-1-000 del 25 de noviembre del 2019 informó a esta Autoridad que los recursos económicos destinados para esta actividad, van a ser destinados en la compra de predios.

Cabe aclarar que las líneas de Inversión a ser ejecutadas por parte de la Sociedad para el cumplimiento de la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, son potestativas de la misma, siempre y cuando estas estén acordes con la normatividad ambiental que rige la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, que las mismas propendan por el cumplimiento de lo consagrado en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y sean aprobados por esta Autoridad, presentando los debidos soportes técnicos que motivan la no ejecución de dichas acciones, información que se validara en el marco del seguimiento a ser ejecutado los días 23 a 28 de noviembre de 2020.

2. **Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales doméstica**: La presente línea actualmente está conformada por dos proyectos:
 - **Descontaminación, Protección y Educación Ambiental en las microcuencas de las quebradas Yaquilga y Buenavista de El Agrado Huila**: Monto a invertir: \$1.057.549.240. Con relación al avance de este proyecto; de acuerdo con las consideraciones expuestas en el Auto 0987 del 09 de marzo de 2018, se incluye: “se han construido un total de 152 unidades sanitarias y 52 sistemas de tratamiento, quedando pendiente la construcción de 22 unidades sanitarias y 11 sistemas de tratamiento”, evidenciando la ejecución de

las obras, por cuanto se considera que esta actividad se encuentra en ejecución.

- Construcción de Alcantarillado y Sistema de Tratamiento de Agua Residual en el Centro Poblado de Rioloro Municipio de Gigante – Huila: Monto a invertir:
- \$566.090.898. Con relación al avance este proyecto de acuerdo al análisis realizado en el concepto técnico 0542 del 28 de febrero de 2019, acogido mediante Auto 2281 del 30 de abril de 2019, se consideró viable aceptar el inicio de actividades con una serie de requerimientos, sin embargo, al revisar la información contenida en el expediente LAM4090, así como en el radicado 2019184586-1-000 del 25 de noviembre del 2019 mediante el cual se solicita el acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, no se evidencia ningún soporte que demuestre el inicio de actividades y/o la disposición presupuestal; información requerida por esta Autoridad mediante oficio con radicado 2020054654-2-000 del 08 de abril de 2020 y en proceso de evaluación por esta Autoridad en el seguimiento a ser ejecutado los días 23 al 28 de noviembre de 2020.

3. Capacitación ambiental para la formación de promotores ambientales comunitarios Conforme lo indicado en el concepto técnico 00257 del 22 de enero de 2020, se incluyó lo siguiente:

“Con relación a esta línea de inversión, la Sociedad manifiesta que:

“debido al riesgo que representa la ejecución del actual programa, en el sentido de que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) sólo aceptará los recursos efectivamente causados en relación al número de estudiantes que aprueben el programa de formación; y que, a su vez, conociendo los porcentajes de deserción educativa que se presentan a nivel nacional, Emgesa propone que los Cuatrocientos Cincuenta Millones de Pesos (\$450.000.000), que estaban asignados anteriormente, sean trasladados al Programa N° 2 – Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas. Lo anterior, contribuirá en la solución de problemáticas de salubridad y de contaminación sobre las comunidades y las fuentes hídricas cercanas a los centros poblados rurales.”

Así las cosas y al igual a lo indicado para la Línea de Inversión “Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural”, se solicitará en el marco del seguimiento a ser ejecutado en el mes de noviembre, los soportes técnicos, jurídicos y o socioeconómicos que permitan validar y evaluar dicha situación, lo anterior en vista que esta información fue presentada en virtud del acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019.

4. Adquisición de predios y/o mejoras en zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento y recarga de acuíferos, estrellas fluviales y

rondas hídricas. Como bien se evidencia en los antecedentes citados en el oficio objeto de la presente respuesta, esta Línea de Inversión ha sido evaluada continuamente por esta Autoridad, lo anterior, teniendo en cuenta que la Sociedad ha propuesto una amplia diversidad de predios a ser adquiridos en el marco del cumplimiento de la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%.

Cabe resaltar que culminada la fase constructiva del proyecto, notificada a esta Autoridad mediante radicado 2015060700-1-000 del 13 de noviembre de 2015, la Sociedad ha venido informando a esta Autoridad los avances en los procesos de concertación con las alcaldías, la Comunidad, la CAM, así como la aclaración de requerimientos, entre otros; soporte de lo anterior, se cita en los antecedentes de los conceptos técnicos 00542 del 28 de febrero de 2019, 00464 del 15 de febrero de 2018, 2631 del 01 de junio de 2015, información que ha sido evaluada por esta Autoridad y emitido los pronunciamientos respectivos.

Acto seguido, la Sociedad remitió información relacionada con el predio Lote No. 4, localizado en el municipio de San Agustín, la cual fue evaluada mediante el concepto técnico 00542 del 28 de febrero de 2019, acogido por el Auto 02281 del 30 de abril de 2019 (...)

Para el caso de los demás predios, se informa que la Sociedad presentó:

- Predio Guatavita, el cual es reportado por la Sociedad mediante radicado 2019184586-1-00 del 25 de noviembre de 2019 como en proceso de adquisición, información que fue evaluada mediante el concepto técnico 00257 del 22 de enero de 2020 y sobre el cual se solicita información complementaria mediante radicado 2020054654-2-000 del 08 de abril de 2020. Mediante radicado 2019180494-1-000 del 19 de noviembre de 2019, la Sociedad presenta respuesta al Auto 02281 del 30 de abril de 2019, para el caso del mencionado predio adjuntando los siguientes soportes:

- o Avalúo comercial indicando un monto de \$371.102.585.
- o Caracterización Abiótica, Biótica y Socioeconómica.
- o Información geográfica
- o Acta de reunión con el municipio de Garzón.
- o Registro fotográfico del predio.
- o Plano topográfico
- o Documentos legales del predio (Escritura pública, Certificado de Libertad y Tradición concepto técnico emitido por la CAM)

- Al igual que para el predio Guatavita; predio Agua Blanca el cual es reportado por la Sociedad mediante radicado 2019184586-1-000 del 25 de noviembre de 2019 como en proceso de adquisición, información que fue evaluada mediante el concepto técnico 00257 del 22 de enero de 2020 y sobre el cual se solicita información complementaria mediante radicado 2020054654-2-000 del 08 de abril de 2020.

Mediante radicado 2019180494-1-000 del 19 de noviembre de 2019, la Sociedad presenta respuesta al Auto 02281 del 30 de abril de 2019, en el cual para el caso del mencionado predio se adjunta los siguientes soportes:

- Avalúo comercial indicando un monto de \$178.457.568.
- Caracterización Abiótica, Biótica y Socioeconómica.
- Información geográfica.
- Declaración PNM San Jacinto (Acuerdo 038 del 2013).
- Registro fotográfico del predio.
- Plano topográfico.
- No se presentan documentos legales del predio.

De lo anterior, se aclara que esta Autoridad evaluará la totalidad de la información presentada por la Sociedad, con el fin de determinar los incumplimientos a los requerimientos establecidos con anterioridad, así como la solicitud de acogimiento al artículo 321 de 2019, en el marco del seguimiento integral a ser realizado al proyecto entre los días 23 al 28 de noviembre.

Así mismo, y conforme la información analizada en el concepto técnico 00542 del 28 de febrero de 2019, la Sociedad mediante el Informe de Cumplimiento Ambiental No. 17, reporta:

- Se han ofertado 264 predios en los 18 municipios, de los cuales 158 han sido descartados.
- 106 predios han sido viabilizados por EMGESA.
- 94 predios cuentan con concepto técnico ambiental viable por parte de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM).
- 85 predios fueron remitidos a la ANLA solicitando aprobación transitoria para realizar la respectiva adquisición.

Aunado lo anterior, la Sociedad mediante el Informe de Cumplimiento Ambiental No. 20 e ICA No. 21, presenta la Siguiete información:

- Información del predio SICANA, ubicado en la vereda Limo Santa Clara del municipio de Timana.
- Información del predio El Chorro, ubicado en la vereda Limo - Santa Clara Municipio de Timaná H.
- Actas de reunión con los municipios: Acevedo, Agrado, Elías, Garzón, Gigante, Guadalupe, Isnos, Oporapa, Paicol, Palestina, Saladoblanco, San Agustín, Tarqui y Timana, dentro del cual se incluyen aspectos relacionado con la concertación para la adquisición de predios enfocados en el cumplimiento de la obligación de inversión forzosa de no menos el 1%.

- Información cartográfica de los predios Agua Blanca, Guatavita y Lote N. 4.
- Base de datos donde se listan un total de 264 predios.

Si bien se evidencia como lo afirma la Contraloría, que ninguno de los proyectos formulados ha finalizado, se aclara que sobre los mismos se han presentado avances, los cuales han sido evaluados por esta Autoridad, en donde el cabal cumplimiento a los requerimientos establecidos serán evaluados en el marco del seguimiento a ser ejecutado, como se ha citado con anterioridad.

Efectivamente como se indica por parte de la Contraloría, los documentos que soporten la adquisición y el respectivo traspaso de propiedad, como lo son el certificado de libertad y tradición y las escrituras públicas a nombre de los municipios respectivos, no se evidencian en los archivos que conforman el expediente LAM4090, reiterando que esta información se encuentra actualmente en proceso de evaluación, acorde con el seguimiento ordinario a la licencia permisiva del proyecto a ser ejecutada en el segundo semestre del año en curso.

Cabe aclarar que por ejemplo para algunos proyectos la Sociedad manifiesta no continuar con la intención de ejecutar dichas acciones (Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural y Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad), y dichos rubros son distribuidos en otras líneas como adquisición de predios y construcción de Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas. No obstante, se reitera al ente de control que esta información ha ido evolucionando conforme los seguimientos que ha realizado esta Autoridad y parte de la información está en proceso de evaluación actualmente en vista del seguimiento programado al proyecto para el segundo semestre del año en curso y el respectivo acogimiento al artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019.

Así las cosas, los valores no ejecutados del Plan de Inversión del 1%, deben ser objeto de actualización, bien sea por los porcentajes de incremento voluntarios del 45%, 35% o 10% dependiendo del año de inicio de las actividades autorizadas en la licencia ambiental o por un índice de reconocido valor como lo es el IPC, para los titulares de licencias ambientales que no presentaron acogimiento al artículo en mención. Para el caso del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, la sociedad optó por actualizar los montos no ejecutados con un incremento del diez (10%), porcentaje que corresponde al año de inicio de actividades autorizadas en la Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009, teniendo en cuenta que mediante el radicado 2019184586-1-000 del 25 de noviembre del 2019, la sociedad solicitó acogerse al porcentaje de incremento del valor de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 321 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019.

Cabe aclarar que el seguimiento a la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, fue desarrollado en el mes de enero del año 2020, no obstante y en vista de la solicitud de información complementaria, este pronunciamiento no se ha generado, el

cual y conforme el seguimiento integral programado al proyecto, se concluyó en evaluar la información presentada en conjunto con el seguimiento general a la licencia permisiva del proyecto, el cual se encuentra desarrollando actualmente y su pronunciamiento final se espera obtener a mediados del mes de diciembre del año en curso.

Análisis de la respuesta.

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020197307-2-001 del 18 de noviembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

La respuesta de la entidad en un primer momento realiza un resumen de los autos, resoluciones y conceptos técnicos que ha emitido la ANLA, con el fin de desvirtuar lo asegurado por el equipo auditor, en relación a las falencias o debilidades de seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental. Si bien es cierto que la ANLA ha tenido diversos pronunciamientos, lo que se cuestiona y reprocha a la entidad, es el deficiente cumplimiento, precisamente de las líneas de inversión, cronograma, metas e indicadores por parte del titular de la licencia ambiental sin que la autoridad ambiental tome medidas eficaces, eficientes y oportunas que aseguren que los impactos asociados a la cuenca hídrica del alto Magdalena, por la construcción y operación del Quimbo, se retribuyan de acuerdo a lo contemplado en las normas que regulan el tema y a lo ordenado por la licencia ambiental.

Es de anotar que los requerimientos relacionados con cronogramas, indicadores cualitativos y cuantitativos e indicadores para las diferentes líneas de inversión, tal como lo expresa en su respuesta la entidad, son constantemente reiterados, agrupándose finalmente como una larga lista, en el Auto 02281 del 30 de abril de 2019, el cual la entidad transcribió en su totalidad. Esta situación, contrario a desvirtuar los hechos observados por este equipo auditor confirma que el seguimiento y control al plan de inversión del 1% ha sido ineficaz, ineficiente e inoportuno, por parte de la autoridad ambiental.

La entidad frente al cumplimiento de las líneas de inversión del 1% presenta el cuadro sobre el cual se apoyó el equipo auditor para elaborar la presente observación, el cual se encuentra en el concepto técnico de seguimiento 257 de 2020, con la diferencia que para lo que el equipo auditor denomina incumplimiento la ANLA lo llama no ejecutado. Sin embargo, lo dicho por la entidad no se distancia mucho de los hechos observados y comunicados por el equipo auditor, se detalla que existen varias actividades sin ejecución y múltiples requerimientos sin atención, los cuales anuncia la autoridad ambiental *“serán evaluados en el marco del seguimiento a ser ejecutado”*.

Tras el análisis realizado se conceptúa que la respuesta y soportes presentados por la autoridad ambiental no desvirtúan o modifican en ningún sentido lo expresado por este ente de control. Por lo anterior se confirman los hechos señalados, convirtiéndose en hallazgo con presunta connotación disciplinaria del presente proceso auditor.

HALLAZGO 8. SEGUIMIENTO MEDIO ABIÓTICO (A.D8)

Criterio y Fuentes de Criterio

Artículo 8 del Decreto 2811 de 1974, establece los factores que deterioran el medio ambiente, así:

"(...) Artículo 82.- Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros: (...) b.- La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras; c.- Las alteraciones nocivas de la topografía; (...)"

Los numerales 6 y 11 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, establece en, los principios generales ambientales lo siguiente:

Artículo 12.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

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

Así mismo, la Ley 99 de 1993, en su artículo 57 establece el contenido del estudio de impacto ambiental, así:

"(...) Artículo 572.- Del Estudio de impacto Ambiental. Modificado por el art. 223, Ley 1450 de 2011, Modificado por el art. 178, Ley 1753 de 2015. Se entiende por Estudio de Impacto Ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el petitionario de una Licencia Ambiental. Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994.

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

La Resolución N°.899 del 15 de mayo de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial *"(...) por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico "El Quimbo (...)"*", indica en su artículo décimo séptimo, lo siguiente:

“(…) ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO. - La Empresa deberá realizar un seguimiento ambiental permanente durante el tiempo de ejecución de las obras y operación del proyecto, para lo cual deberá contar con una supervisión ambiental, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las medidas de manejo y demás obligaciones exigidas. La supervisión deberá presentar a este Ministerio de manera semestral Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA, de acuerdo con el Apéndice 1 del “Manual de seguimiento Ambiental para proyectos MMA-SECAB, 2002. Los ICA deben incluir todos los soportes que evidencien al Ministerio las actividades de monitoreo y seguimiento ambiental de las actividades descritas en los Planes de Manejo Ambiental específicos. (…)”

La Ley 734 de 2002, establece:

“(…) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Ley 1333 del 21 de julio de 2009. Establece:

“(…) ARTÍCULO 18. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos. (…)”

Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, establece:

“(…) Artículo 2.2.2.3.9.1 de la Sección 9 del Control y Seguimiento capítulo 3 de Licencias Ambientales Título 2 Parte 2, Libro 2, ibídem, que es deber de la Autoridad Ambiental realizar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o a un Plan de Manejo Ambiental (PMA), durante su construcción, operación, desmantelamiento o abandono. Dicha gestión de seguimiento y control, permite a la Autoridad Ambiental conocer el estado de cumplimiento de las obligaciones a cargo del titular del instrumento de manejo y control ambiental, así como del respectivo Plan de Manejo Ambiental-PMA, y actos administrativos expedidos en razón del proyecto, lo que conlleva a efectuar los requerimientos a que haya lugar. (…)”

El Decreto 3576 de 2011, crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA, establece su objetivo y funciones en sus artículos segundo y tercero, así:

"(...) ARTÍCULO 2o. 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 normatividad ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

ARTÍCULO 3e. FUNCIONES. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA— cumplirá, las siguientes funciones:

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

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

(...) 7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya. (...)"

Hechos

El Plan de Manejo Ambiental del PHEQ, establece los impactos que se generan o pueden generarse sobre las condiciones ambientales, socioeconómicas y culturales, con ocasión del desarrollo de obras y actividades asociadas al Proyecto Hidroeléctrico del Quimbo, integra los programas, proyectos y las actividades que permitan prevenir, mitigar, controlar, corregir y compensar los impactos negativos y potenciar los impactos positivos, en el marco del Plan, para el área de influencia directa y las autoridades y entidades del área de atribución indirecta.

La CGR, en su revisión y análisis al medio abiótico evidenció, lo siguiente:

La ANLA, no ha tomado las medidas sancionatorias ante el incumplimiento de EMGESA, en cuanto a la presentación del informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa desde la entrada en operación de la central, en el año 2015, estableciendo los escenarios críticos y de operación relacionados con fisuras, colapsos y rebose de la presa, en cumplimiento del numeral 1 del artículo 1 del Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017 y numeral 22 del artículo primero del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018.

Asimismo, ante el incumplimiento del Programa 7.2.2 de manejo del recurso hídrico y requerimiento 35 de Acta 15 del 13 de agosto de 2019, obligaciones que no se han cumplido a la fecha y que son de vital importancia en la operación de la hidroeléctrica, en la minimización de los riegos ante un evento natural sismológico, La ANLA, no ha tomado las medidas pertinentes para conminar a la empresa EMGESA a dar cumplimiento a estas obligaciones.

De igual manera, se evidenció que no obstante la ANLA, mediante Concepto Técnico 03595 de mayo de 2020, estableció que en las zonas críticas del 7.2.3. programa de atención y protección de sitios críticos sensibles o vulnerables durante la operación del

proyecto, en el borde del embalse, como son: ZIN-18, ZIN-8 y ZIN-19; después de más de 3 años de requerir reiteradamente a la presa por el incumplimiento de la obligación 32, de presentar un informe que determine la(s) causa(s) generadora(s) de: Pérdida de la banca en el PR 21 sector La Barrialosa y focos erosivos en la margen derecha de la vía Garzón – Gigante. Sector del río Suaza (sector del contrapeso *Sitio ZIN-19*), a la fecha la ANLA no ha iniciado un proceso sancionatorio, al no presentar las evidencias de la información solicitada en el literal “b” del artículo décimo noveno de la Resolución 938 del 26 de junio de 2018, referentes al análisis de internalización de impactos relevantes, y reiterado en el Requerimiento 31 del Acta No. 105 del 13 de agosto de 2019, a la fecha no ha tomado las medidas sancionatorias o de suspensión que le corresponden en su misión institucional, a la empresa EMGESA, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LAM 4090.

7.2.4 PROGRAMA DE RESTAURACIÓN EN ZONAS DE USO TEMPORAL

A pesar, que establece la ANLA, “(...) La Empresa no ha dado cumplimiento a las medidas 1, 2 y 3 del presente programa, al no realizar una disposición adecuada de la infraestructura que ya no se encuentra en uso, convirtiéndose en un foco de potencial contaminación al suelo, pues se encuentra en contacto directo con este y con la lluvia, razón por la cual la empresa deberá hacer retiro inmediato de estas estructuras, remitiendo a esta autoridad un informe donde se describan las actividades adelantadas con su respectivo registro fotográfico y acta de entrega de estos residuos. (...)”, la ANLA no ha realizado las acciones administrativas oportunas y pertinentes, para su cumplimiento reiterado mediante Auto No. 06118 del 30 de junio de 2020, donde se establece el incumplimiento de las mismas.

7.2.7 PROGRAMA DE MANEJO DE CALIDAD DE AGUAS EN EL EMBALSE Y AGUAS ABAJO

Verificados los reportes de la ANLA, se evidenció que “(...) la sociedad para el periodo de reporte de los ICA 18, 19 y 20, comprendido entre el 1 de marzo de 2018 hasta el 31 de agosto de 2019, según la lectura de la estación limnimétrica aguas abajo de la presa cumple con la medida del caudal que estuvo por encima de los 36 m³/s, sin embargo, se debe señalar que la descarga de fondo no prevé una operación constante y solo se prevé cuando el embalse se encuentre entre la cota 702 msnm y 675 msnm (nivel mínimo técnico de operación), y ante una contingencia, sin que la Autoridad Ambiental comunique a la empresa oportunamente como un requerimiento en los informes de seguimiento sobre la operación constante de la presa y poder determinar su comportamiento aguas abajo y tomar las medidas respectivas.

MA-04 PROGRAMA DE MANEJO DEL RECURSO HÍDRICO

En el impacto atendido. Alteración de la calidad fisicoquímica del agua . Medida de manejo 2. Calidad de agua, establece la ANLA que “(...) las aguas de filtración almacenadas en el área de pondaje, estas serán monitoreadas antes de la descarga al río Magdalena y diariamente durante el desarrollo de esta actividad (aproximadamente

7 – 8 días), con el fin de garantizar el cumplimiento del Decreto 1076 del 2015. De la misma forma, la calidad del río Magdalena será registrada a través del punto de monitoreo vigente denominado MGE1.

Se observa que la empresa no presenta a la ANLA los reportes sobre la calidad físico química del agua, en el área de pondaje y que se van a verter al río Magdalena y sin que se evidencie la verificación por parte de esta autoridad, si la Empresa le está dando cumplimiento a esta obligación.

Igualmente, evidencia la CGR, ineffectividad en la gestión de la ANLA, frente a otros incumplimientos de obligaciones, y su reiteración mediante Auto No. 06118 del 30 de junio de 2020, como:

34. Actualizar el PMA, el PSM e incluir el seguimiento a los GEI, para el medio Abiótico en la actual etapa de operación del proyecto hidroeléctrico el Quimbo. Obligación que no se ha cumplido a la fecha, siendo de manera inmediata la actualización de los planes para el medio abiótico.

35. Incluir dentro de la actualización del plan de manejo ambiental un protocolo de medición de las infiltraciones de manera automática y en tiempo real para el monitoreo de esta variable. En cumplimiento del Programa 7.2.2 de manejo del recurso hídrico. Obligación que no se ha cumplido a la fecha, siendo de manera inmediata.

36. Incluir dentro del plan de desmantelamiento y abandono del proyecto la vía en la antigua entrada a la quebrada la Honda, de acuerdo al requerimiento Acta 15 del 13 de agosto de 2019. Se establece que la sociedad no da respuesta a esta obligación, frente a lo requerido, se informó, no se tiene previsto desmontar la vía (o que posiblemente lo realizarán en 2021) ni implementará medidas de mitigación para evitar la socavación. Obligación que no se ha cumplido a la fecha, siendo de manera inmediata.

37. Informar las medidas de manejo, mantenimiento y/o abandono en relación con el campamento técnico utilizado por la Sociedad durante la etapa de construcción del proyecto, en cumplimiento del Programa de abandono y desmantelamiento. Obligación que no se ha cumplido a la fecha, siendo de manera inmediata.

38. Realizar labores de mantenimiento y presentar las evidencias documentales de las acciones realizadas, enfocadas a los limnimétros instalados en la cara aguas arriba del Dique Auxiliar, en cumplimiento del PSM en las Zonas del borde del Embalse. Obligación que no se ha cumplido a la fecha, siendo de manera inmediata

40. Restaurar las zonas del dique auxiliar que presentan disminución del área de vegetación ya establecida y remitir las evidencias de la ejecución, en cumplimiento del Programa 7.2.4 Restauración de zonas de uso temporal. La Empresa no ha realizado ningún reporte, por lo cual se establece que no se dio cumplimiento a la obligación siendo esta de inmediato cumplimiento.

Causa

Deficiencias en el control y seguimiento a la licencia ambiental LAM 4090, por la autoridad ambiental al no ejecutar de manera oportuna, eficaz y estricta los procedimientos normativos establecidos como sancionatorios y demás medidas que la norma le permite, en aras de prevenir, controlar, corregir y mitigar los impactos ambientales descritos en el plan de manejo ambiental del PHEQ.

Efecto

Las situaciones descritas representan un grave riesgo para la comunidad y los servicios ecosistémicos aledaños al Proyecto.

Por lo anterior, se presenta una observación Administrativa con presunta connotación disciplinaria.

Se pone en conocimiento que las observaciones se comunicaron mediante oficio 2020EE144782 el día 18 de noviembre de 2020, la ANLA da respuesta con oficio 2020202625-2-002 Fecha: 2020-11-30, es decir por fuera del término otorgado para el efecto, sin embargo, la CGR tiene en cuenta los argumentos expuestos y de los que refiere frente a este hallazgo:

Respuesta entidad

Establece la entidad en su respuesta. La CGR, en su revisión y análisis al medio abiótico evidenció, lo siguiente:

Informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa

"(...)La ANLA, no ha tomado las medidas sancionatorias ante el incumplimiento de EMGESA, en cuanto a la presentación del informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa desde la entrada en operación de la central, en el año 2015, estableciendo los escenarios críticos y de operación relacionados con fisuras, colapsos y rebose de la presa, en cumplimiento del numeral 1 del artículo 1 del Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017 y numeral 22 del artículo primero del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018.(...)"

Responde la entidad"(...) En cuanto al informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa desde la entrada en operación de la central, el cual debe establecer los escenarios críticos y de operación relacionados con fisuras, colapsos y rebose de la presa, en cumplimiento del numeral 1 del artículo 1 del Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017 y numeral 22 del artículo primero del Auto 7149 del 21 de noviembre de 2018, mediante el concepto técnico 3195 del 29 de mayo de 2020, acogido por el Auto 6118 del 30 de junio de 2020, se reiteró de manera inmediata su presentación, no se han adelantado actuaciones sancionatorias dado que los informes de cumplimiento ambiental se reportan las gestiones adelantadas, los avances frente a la misma y lo relacionado con la actualización del Plan de Gestión del Riesgo de la Central.(...)"

zonas críticas

“(...) De igual manera, se evidenció que no obstante la ANLA, mediante Concepto Técnico 03595 de mayo de 2020, estableció que en las zonas críticas del 7.2.3. programa de atención y protección de sitios críticos sensibles o vulnerables durante la operación del proyecto, en el borde del embalse, como son: ZIN-18, ZIN-8 y ZIN-19; después de más de 3 años de requerir reiteradamente a la empresa por el incumplimiento de la obligación 32, de presentar un informe que determine la(s) causa(s) generadora(s) de: Pérdida de la banca en el PR 21 sector La Barrialosa y focos erosivos en la margen derecha de la vía Garzón – Gigante. Sector del río Suaza (sector del contrapeso Sitio ZIN-19), a la fecha la ANLA no ha iniciado un proceso sancionatorio, al no presentar las evidencias de la información solicitada en el literal “b” del artículo décimo noveno de la Resolución 938 del 26 de junio de 2018, referentes al análisis de internalización de impactos relevantes, y reiterado en el Requerimiento 31 del Acta No. 105 del 13 de agosto de 2019, a la fecha no ha tomado las medidas sancionatorias o de suspensión que le corresponden en su misión institucional, a la empresa EMGESA, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LAM 4090. (...)”

“(...) De lo anterior, si bien es cierto, la sociedad no presentó un análisis detallado de la génesis de la inestabilidad del Sector del río Suaza (Sitio ZIN-19), es también cierto que mediante el Informe de Seguimiento “Programa de atención y protección de sitios críticos sensibles o vulnerables durante la operación del proyecto, en el borde del embalse”, del ICA 20 (Radicado de entrega 2019171290-1-000 del 31 de octubre de 2019), se hace un reporte de esta zona, razón por la cual, esta Autoridad Ambiental considera reiterar específicamente la presentación de las causas generadoras de este proceso, en cumplimiento al numeral b del Acta 105 del 13 de agosto de 2019.(...)”

“(...) Aunque no se ha evidenciado algún desprendimiento, desplazamiento o asentamiento en el área, es importante darle un seguimiento de monitoreo constante, ya que esta ladera constituye una superficie expuesta verticalmente y directamente al embalse, además se encuentra aledaña a la vía nacional que conduce a la población de la Jagua, por ende, se instalaron unos puntos de control topográfico en el tramo de la corona de dicho talud para empezar con lecturas de seguimiento a desplazamientos. Por ahora no hay novedad que nos establezca una activación del proceso. (...)”

Actualización del Plan de Manejo Ambiental

De acuerdo con lo establecido por la CGR, “(...) frente al incumplimiento al requerimiento 35 del Acta 105 del 13 de agosto de 2019 a que hace referencia la CGR, si bien es cierto para la terminación de la elaboración del concepto técnico 3195 del 29 de mayo de 2020, acogido por el Auto 6118 del 30 de junio de 2020, la sociedad no había dado cumplimiento a la entrega de la actualización del Plan de Manejo Ambiental, el cual debe contener el protocolo de medición de las infiltraciones de manera automática y en tiempo real para el monitoreo de esta variable, esto en cumplimiento del Programa 7.2.2 de manejo del recurso hídrico, esta obligación fue reiterada para el cumplimiento inmediato para lo cual, la sociedad mediante comunicación 2020087811-1-000 del 4 de junio de 2020, hizo entrega de la actualización del Plan de Manejo Ambiental para el medio físico; información que en este momento está siendo evaluada por esta Autoridad a través del seguimiento al proyecto que se adelanta en el mes de noviembre de 2020.(...)”

Internalización de impactos relevantes

Establece la Entidad con relación al Requerimiento 31 del Acta No. 105 del 13 de agosto de 2019, el cual solicita la presentación de las evidencias de la información del literal “b” del artículo décimo noveno de la Resolución 938 del 26 de junio de 2018, relacionadas con el análisis de internalización de impactos relevantes, se debe mencionar que el Concepto Técnico 03595 de mayo de 2020, señala lo siguiente frente a la información presentada por EMGESA S.A. E.S.P., mediante Radicado ANLA 2019138918-1-000 del 13 de septiembre de 2019, donde se informó que *“se encuentra desarrollando un contrato de consultoría con una firma especializada en Evaluación Económica de Impactos Ambientales, para evaluar todos los impactos del EIA y que tuvieron su respectivas medidas de manejo dentro del PMA del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo”,* y donde uno de los alcances es la realización el análisis de internalización.

Establece la ANLA,“(…) De igual forma la Sociedad menciona que esta consultoría se tendrá finalizada en un período aproximado de dos meses, tiempo que se pide a esta Autoridad se conceda. De igual forma, la Sociedad comunica bajo el Radicado 2020021163-1-000 del 7 de febrero de 2020, que requiere otro tiempo adicional de seis (6) meses para desarrollar el análisis de internalización, presentado un cronograma de actividades con el tiempo solicitado. A lo anterior, esta Autoridad responde a la Sociedad frente al plazo de respuesta, que debe hacer allegar una comunicación donde informe de las razones por las cuales no puede entregar las evidencias del cumplimiento, para así tenerlo en cuenta en el seguimiento y no reiterarlo, atendiendo los fundamentos técnicos u otras circunstancias que describa el titular de la licencia ambiental.

Adicionalmente, esta Autoridad, da respuesta a la comunicación 2020021163-1-000 del 7 de febrero de 2020, a través de Radicado 2020038943-2-00 del 11 de marzo de 2020, donde menciona que frente a la obligación del análisis de internalización “Debe tenerse en cuenta que dicha obligación fue reiterada en el acta en mención, en la medida que la información debió entregarse de manera inicial, en el Informe de Cumplimiento Ambiental – ICA siguiente al acto administrativo que modificó la licencia ambiental, aspecto que no se materializó teniendo en cuenta que lo establecido quedó ejecutoriado el 12 de julio de 2018.”, y que los plazos solicitados para el cumplimiento de la obligación son “...Sólo como consecuencia de situaciones imprevisibles e ineludibles, ausentes en el caso objeto de análisis, es posible justificar la dilación de los términos establecidos, únicamente durante el lapso estrictamente necesario para superar el impedimento”. Indicando además que, “el incumplimiento a lo dispuesto en la normatividad ambiental y en los actos administrativos proferidos por la autoridad ambiental, dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias establecidas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009”.

Restauración en zonas de uso temporal

La ANLA, en cuanto al texto citado por la CGR del concepto Técnico 03195 de mayo de 2020, acogido por el Auto. 06118 del 30 de junio de 2020, relacionado con el 7.2.4 Programa de Restauración en Zonas de Uso Temporal, y el incumplimiento a las medidas 1, 2 y 3 de este programa, al no llevarse a cabo por parte de la empresa una disposición

adecuada de infraestructura que ya no se encuentra en uso, la cual fue observada durante la visita de seguimiento al proyecto realizada entre los días 10 al 18 de febrero de 2020.

Establece la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA que : *(...)efectivamente si realizó las acciones administrativas oportunas y pertinentes, puesto que a través del Auto antes mencionado se hizo la solicitud del retiro inmediato y disposición adecuada de las estructuras y elementos en desuso, así mismo se aclara que esta solicitud no corresponde a una obligación reiterada, puesto que es una obligación que surge del seguimiento efectuado al proyecto durante la presente anualidad, tal y como ya se mencionó con anterioridad, y el cual será verificado su cumplimiento en el seguimiento que se adelanta al proyecto en el mes de noviembre de 2020.(...)*”

MA-04 Programa de Manejo del Recurso Hídrico para aguas de Pondaje

Respecto a las consideraciones que realiza la CGR, frente al programa de Manejo de Recurso Hídrico, esta Autoridad Indica lo siguiente: *Para aguas de Pondaje, en las consideraciones de la resolución 938 de 2018, por la cual se modifica la licencia ambiental esta Autoridad Nacional indica: “(...) Esta Autoridad Nacional al revisar la documentación remitida por Sociedad EMGESA S.A. E.S.P. en el complemento del EIA mediante comunicación con número de radicación 2018048603 -1-00 del 23 de abril de 2018, refiere que las aguas provenientes de la filtración no alteran la calidad del agua del río Magdalena y hacen parte de las actividades diarias de operación del embalse. Lo anterior fue observado por el grupo Evaluador de la ANLA durante la visita de campo realizada los días 13 y 14 febrero de 2018, donde se observó el canal existente que conduce las aguas filtradas provenientes de la piscina de pondaje al cauce del río Magdalena.*

Además anota: *“(...)La calidad del agua proveniente de la piscina de pondaje antes de ser descargada en el río Magdalena, debe contar con los monitoreos respectivos y garantizar el cumplimiento de los artículos 2.2.3.3.9.5 (criterios de calidad para uso agrícola), 2.2.3.3.9.6 (criterios de calidad para uso pecuario), 2.2.3.3.9.7 (criterios de calidad para fines recreativos mediante contacto primario) y 2.2.3.3.9.10 (criterios de calidad para preservación de flora y fauna) del Decreto 1076 del 2015, para lo cual la Sociedad deberá realizar monitoreos diarios durante la duración de dicha actividad y entregar los reportes en los respectivos ICA.(...)*”

Requerimientos 34, 35, 36, 37, 39 y 40 del Acta 105 del 13 de agosto de 2019

La ANLA, responde a la afirmación realizada por la CGR, *“(...)correspondiente a la ineffectividad en la gestión de la ANLA, frente a los requerimientos 34, 35, 36, 37, 39 y 40 del Acta 105 del 13 de agosto de 2019, analizados en el Concepto Técnico 03195 de mayo de 2020, acogido mediante Auto No. 06118 del 30 de junio de 2020, esta Autoridad estableció que la sociedad no aportó las evidencias del cumplimiento de estas obligaciones, por lo cual requirió su cumplimiento de manera inmediata, realizando la gestión y pronunciamiento en los términos de oportunidad.*

Análisis Respuesta CGR

Informe histórico detallado sobre el comportamiento de las filtraciones en la presa

De acuerdo con la revisión documental y el aplicativo SILA, la ANLA reiteró de manera inmediata su presentación, a pesar del requerimiento, a la fecha no se han adelantado actuaciones sancionatorias dado que los informes de cumplimiento ambiental se reportan las gestiones adelantadas, los avances frente a la misma y lo relacionado con la actualización del Plan de Gestión del Riesgo de la Central.

Sin embargo, esta obligación de entrega de la base de datos, se reiteró en el último seguimiento realizado por la ANLA y es objeto de verificación en el seguimiento que se realiza actualmente al proyecto; Es importante, para la CGR, la entrega y análisis de estos registros históricos, teniendo en cuenta los análisis de riesgo del capítulo 2 del Plan entregado, donde EMGESA S.A. E.S.P. establece un rango normal de filtraciones de 0-400 litros/segundo, situación aún no evidencia condiciones para iniciar un proceso de investigación dentro del régimen sancionatorio ambiental.

Para la CGR, una vez se reciban los soportes requeridos, y se proceda a su verificación por las Autoridad Ambiental que los datos presentados se encuentren por encima del rango de seguridad establecido, 0-400 litros/segundo, la ANLA en su seguimiento y control debe iniciar un proceso de investigación dentro del régimen sancionatorio ambiental. Por lo tanto, para la CGR, la observación es Administrativa, y se le realizará un seguimiento por la CGR.

zonas críticas

Por los argumentos presentados por la Entidad que si bien es cierto, la sociedad no presentó un análisis detallado de la génesis de la inestabilidad del Sector del río Suaza (Sitio ZIN-19), es también cierto que mediante el Informe de Seguimiento “Programa de atención y protección de sitios críticos sensibles o vulnerables durante la operación del proyecto, en el borde del embalse”, del ICA 20 (Radicado de entrega 2019171290-1-000 del 31 de octubre de 2019), se hace un reporte de esta zona, razón por la cual, esta Autoridad Ambiental considera reiterar específicamente la presentación de las causas generadoras de este proceso, en cumplimiento al numeral b del Acta 105 del 13 de agosto de 2019.

Para la CGR, a pesar que la Autoridad Nacional reiterará a la empresa EMGESA su cumplimiento, estas obligaciones no se realizan oportunamente, detectando una falta de seguimiento continuo sobre el manejo dado a estos eventos, tal como se presenta en las consideraciones de cada concepto técnico, respecto al cumplimiento del numeral 5.10 del artículo séptimo de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009. Situación que aún persiste. Por lo tanto, para la CGR, la observación se presenta con connotación Administrativo y disciplinario.

Actualización del Plan de Manejo Ambiental

Para la CGR, de acuerdo a lo referido por la ANLA, a los diseños de estas obras, se debe implementar las medidas y elementos requeridos para garantizar unas infiltraciones aceptables, tal y como se consideró en el concepto técnico 4426 del 13 de agosto de 2019, acogido por el Acta 105 de la misma fecha, donde además se indica que, se verificó la construcción y operación de un nuevo sistema de captación de las infiltraciones (tubería de drenaje) con un recubrimiento adicional en concreto, con el fin de brindar protección al sistema de medición, siendo un sistema más robusto que aun en condiciones extremas puede cuantificar con mayor exactitud el valor de estas, además planeándose a futuro y de acuerdo con el diseño, la instalación de un sistema de telemetría en tiempo real para el monitoreo de esta variable.

Para la CGR, una vez se reciban los soportes requeridos y se proceda a su verificación en su seguimiento por la Autoridad Ambiental y que los datos presentados pueden cuantificar con mayor exactitud el valor de infiltraciones y si estas se encuentren por encima del rango de seguridad establecido, 0-400 litros/segundo, la ANLA, debe iniciar un proceso de investigación dentro del régimen sancionatorio ambiental. Por lo tanto, para la CGR, la observación persiste con carácter administrativo y estará sujeta a un seguimiento en las próximas auditorías programadas a la entidad.

Internalización de impactos relevantes

Dado lo anterior, para la CGR, a la fecha la ANLA no ha iniciado un proceso sancionatorio, al no presentar las evidencias de la información solicitada en el literal “b” del artículo décimo noveno de la Resolución 938 del 26 de junio de 2018, referentes al análisis de internalización de impactos relevantes, y reiterado en el Requerimiento 31 del Acta No. 105 del 13 de agosto de 2019, a la fecha no ha tomado las medidas sancionatorias o de suspensión que le corresponden en su misión institucional, a la empresa EMGESA, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LAM 4090.

Por lo tanto, persiste la observación con connotación Administrativa y disciplinaria.

Restauración en zonas de uso temporal

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, establece que: (...) efectivamente si realizó las acciones administrativas oportunas y pertinentes, a través del Auto 06118 del 30 de junio de 2020.(...)”

”(...) la empresa deberá hacer retiro inmediato de estas estructuras, remitiendo a esta autoridad un informe donde se describan las actividades adelantadas con su respectivo registro fotográfico y acta de entrega de estos residuos. (...), Para la CGR, es una obligación de seguimiento y control la cual será verificada su cumplimiento en el seguimiento que adelante al proyecto la entidad en el mes de noviembre de 2020.

Por lo tanto, se mantiene la observación, con la connotación Administrativa, pero su connotación disciplinaria se retira, hasta que se realice esta actividad. Se realizará un seguimiento y control por la CGR.

MA-04 Programa de Manejo del Recurso Hídrico para aguas de Pondaje

La CGR, mediante verificación de los documentos allegados establece que la empresa mediante comunicación con radicación 2018120030-1-000 del 31 de agosto de 2018, presenta a la ANLA, en el anexo Art 14, archivo 10. 10.1.1_10.1.2 PMA_PSM (Capítulo 10. Planes y programas), numeral 10.1.1.1 Programas de gestión del medio abiótico, la Ficha: Ma 04 Programa de Manejo del Recurso Hídrico, actualizada con la modificación establecida en el literal a del requerimiento, teniendo en cuenta la calidad del agua del río Magdalena aguas abajo de la presa después de la piscina de pondaje antes de la descarga al río, en cumplimiento de la normatividad, así como la presentación periódica de los monitoreos en los ICA.

La empresa sugirió cerrar la obligación dado que era una medida de carácter temporal. Con base en ello a través del Auto 7141 del 21 de noviembre de 2018, esta Autoridad dio por cumplida y concluida la obligación del “Numeral 1.4 literal a del Artículo Décimo Cuarto de la Resolución 938 del 26 de junio de 2018.” Para la CGR, esta obligación se debe mantener, pues asegura el monitoreo y garantiza la calidad del agua cuando se realice la descarga al río Magdalena.

Por lo tanto, para la CGR, la observación queda con la connotación administrativa.

Requerimientos 34, 35, 36, 37, 39 y 40 del Acta 105 del 13 de agosto de 2019

La Empresa no ha realizado ningún reporte a la Autoridad Ambiental la fecha de las obligaciones establecidas, siendo estas de inmediato cumplimiento. A pesar que la ANLA ha constatado y exigido el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones derivados de la licencia ambiental del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, y en los casos donde el cumplimiento ha sido reiterado, no ha adelantado actuaciones sancionatorias respectivas. Por lo tanto, para la CGR, la observación continúa con las connotaciones Administrativas y disciplinaria.

Dadas las condiciones anteriormente descritas, para la CGR, persisten los incumplimientos de las obligaciones establecidas en la Licencia LAM 4090, por lo tanto, se presenta un hallazgo con las connotaciones administrativa y disciplinario.

HALLAZGO 9. **CONCERTACIÓN PLAN DE RESTAURACIÓN BOSQUE SECO TROPICAL- PHEQ (A.D9)**

Criterio y fuentes de criterio

Constitución Política de Colombia:

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

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

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

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

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

- El Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, refiere (Artículo 1°):
La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social"
- La Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones" señala en su artículo 1:

"PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

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

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

La Ley 99 de 1993, Artículo 23 dicta: *"Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las provisiones que sean del caso para defender las especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre Amenazadas de Extinción (CITES)"*

- La Ley 299 de 1996 *"por la cual se protege la flora colombiana, se reglamentan los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones"* dispone en su artículo 1 que *"La conservación, la protección, la propagación, la investigación, el conocimiento y el uso sostenible de los recursos de la flora colombiana son estratégicos para el país y constituyen prioridad dentro de la política ambiental"*
- En Decreto 3573 DE 2011 *"Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones"* dispone:

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

- Decreto 2820 de 2010 por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (derogada por el Decreto 2041 de 2014 y, a su vez, derogado por el Decreto 1076 de 2015 (Artículo 2.2.23.91)). Se dispone lo siguiente:

"Artículo 3°. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La Licencia Ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente (...)"

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental.

Artículo 21. Del Estudio de Impacto Ambiental - EIA. El Estudio de Impacto Ambiental es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera (...) deberá incluir como mínimo lo siguiente:

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

3. Demanda de recursos naturales por parte del proyecto; se presenta la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento de materiales de construcción, aprovechamiento forestal, levantamiento de veda, emisiones atmosféricas, gestión de residuos sólidos, exploración y explotación de aguas subterráneas.

Artículo 39. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

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

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

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

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

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

Parágrafo. La autoridad ambiental que otorgó la Licencia Ambiental o estableció el Plan de Manejo Ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas.”

- *Acorde con lo estipulado en la Resolución 899 de 2009, mediante la cual se otorga La Licencia Ambiental al PHEQ, las obligaciones relacionadas con la sustracción de la reserva forestal de la Amazonia contempladas en su artículo Primero son:*

“ 1.1. Dentro del plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de la ejecutoria del presente acto administrativo, EMGESA S. A. E.S.P. deberá presentar para la revisión y aprobación de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un programa de compensaciones estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales (UAESPNN). El programa deberá contener lo siguiente...”

“1.1.1. (Modificado por la Resolución 1628 de 2009, Artículo Primero; Ajustado por la Resolución 1814 de 2010, Artículo primero): Plan de restauración de una

superficie de 11079, 6 hectáreas de Bosque Seco Tropical, ubicado preferiblemente al interior del área de reserva forestal de la Amazonía. De esta superficie, 7.482,4 hectáreas corresponderán al total de la medida de compensación por sustracción del área de reserva forestal de la Amazonía y un área no menor de 3.597,2 hectáreas corresponderá a la medida de compensación por aprovechamiento forestal. Este plan de restauración deberá considerar los siguientes aspectos:

- a) Compra de la totalidad de los Predios de propiedad pública o privada.*
- b) Localización georreferenciada 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 a La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN.”*

“1.1.2. La propuesta del 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.”

Hechos

La CGR evidenció que la ANLA vulneró los principios de oportunidad, eficiencia y efectividad en su gestión de control y seguimiento al Plan de Restauración Ecológica presentado por la empresa EMGESA S.A, en el Proyecto Hidroeléctrica el Quimbo, a lo estipulado en la obligación 1.1 LAM 4090, relacionada con la sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía, el cual debía ser concertado con la CAM. Lo anterior, soportado en que mediante Oficio No. 45983 del 27 de abril de 2010, la CAM expresa que, hasta tanto se reajusten los alcances conforme a la finalidad efectiva de COMPENSACIÓN que se persigue, para esta Corporación NO resulta procedente la concertación del Plan de Restauración en los términos planteados por EMGESA, y se realizan dieciséis (16) observaciones al respecto.

Es importante destacar, que la Corporación Autónoma Regional, mediante oficio No. 67798 del 21 de noviembre de 2012 reitera que el Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical, (elaborado por la Fundación Natura) y aprobado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no ha sido estructurado y concertado con esta Autoridad Ambiental Regional (CAM) y tal plan, tampoco consideró en su formulación, las estrategias de conservación y conectividad definidas en la región y registradas en una contrapropuesta presentada

por la Autoridad Ambiental Regional, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo mediante Oficio No. 65036 del 31 de julio de 2012.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS mediante radicado 4120-E1-48743 del 24 de septiembre de 2012, remitió a la ANLA copia del concepto técnico sobre el documento "*Contrapropuesta de la CAM para la ejecución de las compensaciones ambientales del proyecto hidroeléctrico El Quimbo-Compensación en Restauración Ecológica- Plan de Restauración Ecológica en Bosque Seco Tropical*". A pesar de exponer con todo rigor el sustento técnico y científico que posee el Plan de Restauración presentado por EMGESA (en lo referido en cada una de las acciones de rehabilitación y restauración propuestas) para de esta manera, determinar las debilidades y fortalezas de las observaciones formuladas por la CAM en su contrapropuesta, es claro que el Ministerio de Ambiente desconoció que la existencia de una propuesta (la de EMGESA) y una contrapropuesta (la de CAM) ya era un incumplimiento a lo señalado en la licencia ambiental.

Conforme lo estipulado en la Resolución 899 de 2009 (artículo primero), respecto de las obligaciones relacionadas con la sustracción de la reserva forestal de la Amazonia, EMGESA S. A. E.S.P. debía presentar para la revisión y aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un programa de compensaciones estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM). El Plan de restauración debía realizarse sobre una superficie de 11079 ha, de las cuales 6 hectáreas de Bosque Seco Tropical, debían estar ubicadas preferiblemente al interior del área de reserva forestal de la Amazonía, y contener dentro de su formulación las estrategias de conservación y conectividad que la CAM considerara pertinentes.

Al respecto, la ANLA en el Auto 390 del 11 de febrero de 2014, titulado "*CUMPLIMIENTO PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL*", señala: "*1.1 se afirma en las observaciones que mediante radicado 4120-E1-41485 del 6 de abril de 2010, EMGESA presentó el Programa de Compensación estructurado y concertado con la CAM y la UAESPNN el cual incluye: "1) Identificación de áreas de bosque seco tropical para compensación de la reserva forestal de la Amazonía (186 folios) y "Plan de restauración ecológica del bosque seco tropical - Propuesta piloto de restauración (161 Folios)"*".

No obstante, la CGR evidenció que se desconocieron los oficios mediante los cuales la Corporación NO consideró procedente la concertación del Plan de Restauración en los términos planteados por EMGESA y en consecuencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, emite el Auto No. 3563 del 23 de septiembre de 2010 en el cual sólo tiene en cuenta la observación No. 13, por considerar que es la única que se relacionaba con el Plan de Restauración Ecológica presentado por EMGESA. En las disposiciones del mencionado auto no se realizó ningún requerimiento de modificación al Plan de Restauración Ecológica, que tuviera relación con las observaciones presentadas por la CAM para considerar improcedente la concertación del mencionado plan.

Así las cosas, el enfoque de la propuesta del Plan de Restauración Ecológica, presentado por EMGESA, presentaba grandes divergencias con respecto al enfoque y acciones que la CAM consideraba pertinentes para realizar la restauración y conservación del área propuesta para tal fin.

Posteriormente la CAM con respecto al enfoque del Plan de Restauración Ecológica presentado por EMGESA, emite el Oficio No. 62081 del 21 de marzo de 2012 (dirigido a la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), en el que señala sus observaciones con base en tres criterios: Sostenibilidad ambiental con visión integral; incertidumbre y costo-efectividad; Conveniencia, equidad y justicia social. Para la CAM, la propuesta presentada por EMGESA carece de un análisis objetivo en términos de costo efectividad, de conveniencia y equidad y de sostenibilidad ambiental.

La CAM, argumenta que en el Plan de Restauración presentado por EMGESA y, elaborado por la Fundación Natura, gran parte de la estructura de costos, está determinada por el umbral de incertidumbre que se tiene sobre la viabilidad, sostenibilidad e impacto de las intervenciones propuestas en el Plan de Restauración mencionado; en el análisis realizado por esta autoridad ambiental, se encuentra que el 16% del costo está representado en prima de riesgo y administración, un 19% en investigación y un 43% ("OPEX") a gastos en mantenimientos, personal, capacitaciones, asesoría, viáticos y transporte, impresos y comunicaciones, pólizas de cumplimiento, seguros de equipos y monitoreo y control; así, sólo un 22% ("CAPEX") corresponde a inversiones netas en rehabilitación y restauración de coberturas y otros tratamientos para la recuperación de suelos, bosques y fauna. Con base en lo anterior, la CAM afirma que, la propuesta formulada por la Fundación Natura es costosa y no garantiza un impacto significativo en términos de restauración del bosque seco tropical a intervenir.

Como contrapropuesta a lo formulado en el Plan de Restauración presentado por EMGESA, la CAM propone cambiar el enfoque de restauración a uno basado en la regeneración natural (más económico y menos riesgoso), que mediante intervenciones sencillas (como evitar pastoreo y ocurrencia de incendios forestales), se pueda alcanzar metas importantes en términos de restauración del bosque seco, así como liberar recursos para la compensación ambiental de otras externalidades negativas del proyecto y de esta manera, también garantizar la conservación tanto del Sistema Regional de Áreas Protegidas como las cuencas abastecedoras. Esta contrapropuesta fue presentada por la Autoridad Ambiental Regional, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo mediante Oficio No. 65036 del 31 de julio de 2012; en la misma se reitera que la CAM avalará un Plan de Restauración bajo el enfoque de regeneración natural y reforestación-restauración pasiva. Si por el contrario se mantiene el enfoque propuesto por el Plan de Restauración presentado por EMGESA, para estudio y aprobación del MADS, la CAM mantendrá su decisión de no avalar dicha intervención y se mantendrá al margen de la ejecución de las actividades propuestas en el mismo.

Teniendo en cuenta las consideraciones expresadas por la CAM en sus oficios, se evidenció que la propuesta del Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical, presentada por EMGESA al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), nunca fue estructurada ni concertada con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM).

Causa

Ausencia de mecanismos de control y seguimiento presentando debilidades en la gestión de la ANLA, en sus procedimientos, al momento de ejecutar actividades relacionadas con el trámite de las solicitudes, peticiones y actos administrativos que permitan impulsar y mejorar el cumplimiento de sus obligaciones.

Al no haber sido estructurado y concertado con la CAM el Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical, presenta debilidades, falencias y vacíos técnico-científicos que impiden comprender y responder oportunamente tanto a la complejidad inherente de la estructura y funcionalidad del ecosistema a restaurar, como las necesidades reales por parte de los habitantes del huila, respecto a la recuperación de los bienes y servicios ambientales que derivan del ecosistema afectado.

Efecto

No se garantizó la adecuada restauración ocasionando la pérdida de biodiversidad de los bienes y servicios ambientales y la reducción del capital natural en el área de influencia del PHEQ.

El impacto ambiental negativo frente a la fragilidad del bosque seco tropical

No se aplicaron los principios de eficacia y eficiencia permitiendo la generación de costos ambientales que no han sido internalizados, lo anterior genera una observación con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

La ANLA dio respuesta mediante radicado 2020206865-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida por correo electrónico.

A la observación planteada por la CGR, la ANLA manifestó:

«...se desea aclarar que esta Autoridad fundamento el pronunciamiento emitido en el artículo primero del Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012 en sentido de "... Aprobar la propuesta técnica del Plan de Restauración del Bosque Seco Tropical, elaborado por la Fundación Natura para la empresa EMGESA S.A. E.S.P., presentado mediante los radicados 4120-E1-41485 del 6 de abril de 2010 y 4120-E1-169434 del 23 de diciembre de 2010, en cumplimiento de lo establecido en

la Licencia Ambiental otorgada por medio de la Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009, modificada por la Resolución 1628 del 21 de agosto de 2009, Resolución 1814 del 17 de septiembre de 2010, del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, localizado en jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el departamento del Huila conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.”, con base en los siguientes antecedentes:

(...)

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, suscribieron el Convenio 06 del 20 de abril de 2012, cuyo objeto consiste en: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, humanos, logísticos y financieros para adelantar las actuaciones que se requieran, en los trámites de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales”.

En virtud del Convenio 06 del 20 de abril de 2012, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, una vez efectuada revisión documental del Plan de Restauración Ecológica presentado por la empresa EMGESA S.A, E.S.P., los documentos que reposan dentro del expediente No. 4090, emitió el Concepto Técnico del 20 de septiembre de 2012, allegado a esta Autoridad mediante oficio bajo el radicado 4120-E1- 48743 del 24 de septiembre de 2012, a través del cual resalta los siguientes aspectos obtenidos de la propuesta presentada por la CAM:

“En la contrapropuesta radicada mediante oficio 4120-E1-43724, la CAM manifiesta que: “está de acuerdo con el área priorizada, a partir del estudio realizado por la Fundación Natura, para ejecutar esta compensación ambiental correspondiente a restauración ecológica en bosque seco tropical, sobre una extensión de 11.079 ha. Sin embargo, como se ha expresado en forma reiterativa... no comparte el enfoque de la propuesta (Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical), presentada por Emgesa S.A. E.S.P.... Por consiguiente, se recomienda a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE) que reconsidere la aprobación del Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical presentado... y que en su lugar se exija la implementación de actividades de mayor costo efectividad... bajo un enfoque que privilegie la regeneración natural y la reforestación – restauración pasiva.

(...)

La CAM afirma que: “Además de que este esquema permitiría que la empresa cumpliera estricta y debidamente la compensación en restauración ecológica, garantizaría (con absoluta seguridad) resultados comparables en términos de restauración ecológica a los que se obtendrían al implementar el Plan de Restauración elaborado por la Fundación Natura, pero a un costo significativamente más bajo, facilitando de esta manera que la empresa considere la posibilidad de aplicar recursos a otros propósitos ambientales más útiles y necesarios para la región y sus habitantes, como se explicará en la siguiente sección”.

La CAM está en condiciones de avalar un plan de restauración bajo este enfoque. Por el contrario, si se mantiene el enfoque del Plan de Restauración que fue presentado por Emgesa S.A. E.S.P., para estudio y aprobación de la DBBSE, la CAM mantendrá su decisión de no avalar dicha intervención y de mantenerse al margen de la ejecución de las actividades propuestas”.

Por su parte, y conforme las competencias que en su momento presentaba el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, específicamente la [Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos], incluye las siguientes consideraciones generadas por el análisis

técnico de las dos (2) propuestas, (CAM y EMGESA S.A. E.S.P.), resaltadas en el Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012 de la siguiente manera:

“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. (Subrayado y negrilla por fuera del texto).

Sin embargo, las estrategias de restauración propuestas en el Plan, también incluyen en algunos sectores acciones de restauración pasiva, en aquellas unidades de manejo que presentan un mayor estado de conservación. Esto refleja que las estrategias propuestas son diferenciales dependiendo de las características particulares de cada unidad de manejo y los requerimientos específicos para lograr su recuperación.

La modificación, ajuste o eliminación de las diferentes estrategias propuestas en el Plan, es factible únicamente con base en los resultados obtenidos durante su implementación en el piloto experimental. Solamente la experimentación permite evaluar el éxito de las diferentes estrategias en las unidades de manejo, con base en la respuesta obtenida. Es por ello que un plan de restauración debe ser adaptativo, ajustable en el tiempo con base en el monitoreo de sus resultados.

Adicionalmente, las ventajas derivadas de la implementación del Plan propuesto por Emgesa S.A. E.S.P., superan a las que se derivarían de la aplicación exclusiva de acciones de reforestación y restauración pasiva. La ejecución del piloto propuesto favorece el intercambio científico, la participación y generación del sentido de pertenencia en la comunidad, la atracción de visitantes académicos y turistas, además de convertirse en un aula para la educación ambiental en todos los niveles. Facilita a su vez, la captación de recursos nacionales e internacionales que buscan recuperar y proteger el Bosque Seco Tropical como ecosistema amenazado a nivel no sólo nacional, sino mundial. Sin contar con la valiosa información emanada de la experimentación, la cual permite generar otros pilotos para la restauración de relictos de este ecosistema a nivel local, departamental y regional

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. (Subrayado y negrilla por fuera del texto).

Sin embargo, las estrategias de restauración propuestas en el Plan, también incluyen en algunos sectores acciones de restauración pasiva, en aquellas unidades de manejo que presentan un mayor estado de conservación. Esto refleja que las estrategias propuestas son diferenciales dependiendo de las características particulares de cada unidad de manejo y los requerimientos específicos para lograr su recuperación.

La modificación, ajuste o eliminación de las diferentes estrategias propuestas en el Plan, es factible únicamente con base en los resultados obtenidos durante su implementación en el piloto

experimental. Solamente la experimentación permite evaluar el éxito de las diferentes estrategias en las unidades de manejo, con base en la respuesta obtenida. Es por ello que un plan de restauración debe ser adaptativo, ajustable en el tiempo con base en el monitoreo de sus resultados.

Adicionalmente, las ventajas derivadas de la implementación del Plan propuesto por Emgesa S.A. E.S.P., superan a las que se derivarían de la aplicación exclusiva de acciones de reforestación y restauración pasiva. La ejecución del piloto propuesto favorece el intercambio científico, la participación y generación del sentido de pertenencia en la comunidad, la atracción de visitantes académicos y turistas, además de convertirse en un aula para la educación ambiental en todos los niveles. Facilita a su vez, la captación de recursos nacionales e internacionales que buscan recuperar y proteger el Bosque Seco Tropical como ecosistema amenazado a nivel no sólo nacional, sino mundial. Sin contar con la valiosa información emanada de la experimentación, la cual permite generar otros pilotos para la restauración de relictos de este ecosistema a nivel local, departamental y regional. (Subrayado y negrilla por fuera del texto)...»

Según lo antes citado, el fundamento del pronunciamiento emitido en el artículo primero del Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012 (por el cual, la ANLA aprobó la propuesta técnica del Plan de Restauración del Bosque Seco Tropical, elaborado por la Fundación Natura para la empresa EMGESA S.A. E.S.P.) eran en base a algunos antecedentes en los que se evidenciaba que, la propuesta del Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical, presentada por EMGESA al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), no fue estructurada ni concertada con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM). Las evidencias presentadas por la ANLA refuerzan lo antes concluido, pues exponen que tanto la propuesta de EMGESA como la postura de la CAM, frente al plan de reforestación, presentaban profundas divergencias en lo relacionado con los enfoques respecto a la formulación de estrategias de restauración.

En las mismas evidencias antes citadas, se muestra que la ANLA conocía la existencia de una propuesta (la de EMGESA) y una contrapropuesta (la de CAM); Teniendo en cuenta la obligación 1.1 relacionada con la sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía, la existencia de dos propuestas respecto a la formulación del Plan de Restauración ya era un incumplimiento a lo señalado en la licencia ambiental. Lo anterior por motivo que la contrapropuesta realizada por la CAM pretendía replantear y reestructurar el esquema de restauración propuesto, pues se podría optar por otras alternativas. Otra prueba fehaciente del incumplimiento de la obligación mencionada se muestra cuando la ANLA cita y subraya lo conceptuado por el Ministerio de Ambiente: "...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..." y "...Adicionalmente, las ventajas derivadas de la implementación del Plan propuesto por Emgesa S.A. E.S.P., superan a las que se derivarían de la aplicación exclusiva de acciones de reforestación y restauración pasiva..."; en este sentido, la obligación dictaba que las posturas o propuestas de los entes involucrados CAM-EMGESA, debían armonizar o actuar de forma conjunta,

logrando formular un único plan de restauración; no era tener una propuesta de cada entidad para rechazar una por la aceptación de otra.

La ANLA también aclara:

“...La Autoridad Nacional de licencias Ambientales – ANLA, así como la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contemplaron dentro de su evaluación técnica las condiciones de TIEMPO, MODO y LUGAR presentadas tanto por la Sociedad EMGESA S.A. E.S.P., como las emitidas por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, como se puede evidenciar en los párrafos anteriores...”

El pronunciamiento proferido por la ANLA mediante el Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012, contemplo las diferentes variables analizadas y confrontadas entre las dos propuestas, como lo son: la temporalidad de ejecución, la acciones a ejecutar en terreno (pasivas y activas), las áreas a intervenir, las metas regionales y nacionales, la recuperación de ecosistemas intervenidos, la entrega de los predios, el ecosistema de bosque seco tropical, entre otros factores; que permitieron aprobar el Plan Piloto de Restauración de Bosque Seco Tropical.

Se resalta que las justificaciones emitidas por la CAM y citadas en el oficio objeto de la presente respuesta, se basan de manera general en los costos generados por el desarrollo el proyecto de Restauración de Bosque Seco Tropical, en donde, se indica que el proyecto propuesto evidentemente por la Sociedad presenta unos costos más elevados que la propuesta presentada por la CAM, la cual se enfocada principalmente en restauración pasiva.

Sobre lo anterior, se desea precisar que la obligación esta impuesta y debe ser cumplida en número de hectáreas, conforme el área intervenida por el desarrollo del proyecto, por cuanto, supeditar el éxito de la compensación de un área tan significativa en costos no se considera como un aspecto técnico relevante, que permita compensar por los impactos generados por el desarrollo del proyecto, teniendo en cuenta además que si bien en su momento se solicitó presentar el presupuesto del desarrollo del proyecto, en estos casos esta información se solicita con el fin de verificar que la Sociedad contemple la totalidad de actividades propuestas y su respectiva proyección financiera.

Frente a los argumentos de divergencia entre las propuestas; evidentemente se presentan, en donde y como es función de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, evaluó y tomo la determinación de aprobar las actividades que permitieran compensar por los impactos causados por el desarrollo del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, siendo este el objetivo de la obligación, contemplando diferentes atributos de las actividades a ejecutar y no enfocando su análisis en verificar cuál de los dos proyectos resulta más económico, en donde, se reitera que la obligación no esta medida en términos de los recursos económicos invertidos, por cuanto, se evidencia una inconsistencia sustancial de manera general en las apreciaciones emitidas por la CAM [soportado en las consideraciones incluidas en el oficio objeto de la presente respuesta, sin que por parte de la ANLA se cuenta con un pronunciamiento directo de la CAM].

Por las razones anteriormente expuestas, se considera que la CGR interpreta de manera errónea las apreciaciones y antecedentes que preceden a las obligaciones de compensación por sustracción del Área de Reserva Forestal de la Amazonia, declarada por la Ley 2ª de 1959 y por Aprovechamiento Forestal, resaltando que esta última corresponde a la que por competencia

debe hacer seguimiento esta Autoridad, en el sentido de los principios de oportunidad, eficiencia y efectividad en su gestión de control y seguimiento al Plan de Restauración Ecológica...

En las anteriores aclaraciones de la ANLA, se debe resaltar: "...El pronunciamiento proferido por la ANLA mediante el Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012, contemplo las diferentes variables analizadas y confrontadas entre las dos propuestas...", "...Frente a los argumentos de divergencia entre las propuestas; evidentemente se presentan, en donde y como es función de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, evaluó y tomo la determinación de aprobar las actividades que permitieran compensar por los impactos causados por el desarrollo del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo..." y "...Por las razones anteriormente expuestas, se considera que la CGR interpreta de manera errónea las apreciaciones y antecedentes que preceden a las obligaciones de compensación por sustracción del Área de Reserva Forestal de la Amazonia, declarada por la Ley 2ª de 1959 y por Aprovechamiento Forestal..."

Por lo antes manifiesto es evidente que es la ANLA y no la CGR, la que malinterpretó una de las obligaciones relacionadas con la sustracción de la reserva forestal de la Amazonia (contempladas en la Resolución 899 de 2009 en su artículo Primero), pues esta obligación refería: " 1.1. Dentro del plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de la ejecutoria del presente acto administrativo, EMGESA S. A. E.S.P. deberá presentar para la revisión y aprobación de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un programa de compensaciones estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)..." ; Esto significa que debía existir un programa de compensaciones (Plan de Restauración) concertado y estructurado entre EMGESA y la CAM, la ANLA identifica dos propuestas allegadas por la autoridad Regional y EMGESA que son divergentes y se confrontan, lo que evidencia de nuevo la violación a la obligación previamente mencionada. Es importante resaltar que, en base a estos antecedentes, la ANLA realizó el pronunciamiento emitido en el artículo primero del Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012.

Finalmente, la ANLA refiere:

"...Conforme los anteriores consideraciones, se evidencia que esta Autoridad de conformidad con sus funciones y competencias ha ejercido el control y seguimiento a las actividades presentadas por la Sociedad para el cumplimiento de la obligaciones ambientales generadas por el desarrollo del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, específicamente las obligaciones de compensación por aprovechamiento forestal, así como las consideraciones remitidas por la CAM, en donde su pronunciamiento y en este caso específico, la aprobación del Plan Piloto de Restauración del Bosque Seco Tropical, se basó en un análisis técnico que permitió identificar las acciones que propenden por el cabal cumplimiento de las obligaciones de compensación impuestas a la Sociedad mediante la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009 y sus respectivas modificaciones..."

Según todo lo expuesto, al contrario de lo que afirma la ANLA, la CGR encuentra que la presente observación no fue desvirtuada pues se evidencia que si hubo incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la sustracción de la reserva forestal de la Amazonia.

La ANLA fue ineficiente en el control y seguimiento del proyecto sujeto a licencia ambiental pues, a pesar del concepto desfavorable (rechazo) sobre la descripción de la contrapropuesta de la CAM y el concepto favorable respecto al Plan de Restauración Ecológica presentado por la empresa EMGESA S.A (ambos emitidos por el Ministerio de Ambiente y presentados mediante radicado 4120-E1-48743 del 24 de septiembre de 2012), se debió constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones derivados de la Licencia Ambiental 899 antes de expedir el Auto 3476 del 6 de noviembre de 2012.

En vez de adoptar todo rigor el sustento técnico y científico que posee el Plan de Restauración presentado por EMGESA (en lo referido en cada una de las acciones de rehabilitación y restauración propuestas) para, de esta manera, determinar las debilidades y fortalezas de las observaciones formuladas por la CAM en su contrapropuesta; la ANLA, en virtud de lo enunciado en el numeral 2 del artículo 39 correspondiente al Decreto 2820 de 2010 y el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011, debió procurar que la empresa EMGESA y a la CAM armonizaran sus posturas y enfoques respecto al plan de Restauración, con el propósito de que se diera una formulación conjunta que plasmara las visiones de ambos entes y, acorde a ello, cumplir la obligación 1.1. dispuesta en la Resolución 899 de 2009.

También es importante destacar que acorde al pronunciamiento del Ministerio de Ambiente (radicado 4120-E1-48743 del 24 de septiembre de 2012) respecto a su contrapropuesta y la obligación 1.1. dispuesta en la Resolución 899 de 2009, la CAM expidió el oficio No. 67798 del 21 de noviembre de 2012 mediante el cual reitera que el Plan de Restauración en Bosque Seco Tropical, elaborado por la Fundación Natura y aprobado por la DBBSE, no ha sido estructurado y concertado con esta Autoridad Ambiental Regional y tal plan, tampoco consideró en su formulación, las estrategias de conservación y conectividad definidas en la región.

Conforme el análisis realizado y las evidencias manifiestas, se considera que la respuesta y soportes presentados por la autoridad ambiental no desvirtúan la observación presentada por este la CGR. Por lo anterior se confirman los hechos descritos, convirtiéndose la observación en hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO 10. LEVANTAMIENTO DE VEDA- ESPECIES EPÍFITAS. (A.D10.P3)

Criterio y fuente de criterio

- El Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, refiere:

"ARTICULO 1. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social"

En artículo 8o se manifiesta lo siguiente: "Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

g). La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos;

El Artículo 196 refiere que se deben tomar: "...las medidas necesarias para conservar o evitar la desaparición de especies o individuos de la flora que, por razones de orden biológico, genético, estético, socioeconómico o cultural, deban perdurar..." y para ampliar lo propuesto cita los literales a y c así:

"a). Proteger las especies o individuos vegetales que corran peligro de extinción, para lo cual se hará la declaración de especies o individuos protegidos previamente a cualquier intervención en su manejo o para el establecimiento de servidumbres o para su expropiación;

(...)

c). Promover el desarrollo y utilización de mejores métodos de conservación y aprovechamiento de la flora."

"ARTICULO 208. La construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa.

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

El titular de licencia deberá adoptar a su costa, las medidas de protección adecuadas."

- La Ley 299 de 1996 "por la cual se protege la flora colombiana, se reglamentan los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones" dispone en su artículo 1 que "La conservación, la protección, la propagación, la investigación, el conocimiento y el uso sostenible de los recursos de la flora colombiana son estratégicos para el país y constituyen prioridad dentro de la política ambiental"*
- La Ley 99 de 1993 en el artículo 23 dicta: "Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender las especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de*

Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre amenazadas de Extinción (CITES)"

- *La Ley 1333 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones" en el artículo 5 manifiesta: "Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente"*

Esta ley dispone que, comprobada la necesidad de imponer medida preventiva, la autoridad ambiental lo hará mediante acto administrativo. También señala que las medidas son de ejecución inmediata, poseen carácter tanto preventivo como transitorio y surten efectos inmediatos; contra ellas no procede ningún recurso y se aplican sin perjuicios de las sanciones a que hubiera lugar

En el artículo 2 se menciona la Facultad a prevención, que consiste en que las autoridades ambientales tienen la facultad a prevención de imponer y ejecutar medidas tanto preventivas como sancionatorias consagradas en la ley. Pese a lo anterior, "... 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 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."

Además, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 7 numerales 2, 6 y 11 dispone:

Artículo 7. *"Son circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes:*

2. Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.

6. Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.

10. El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas.

11. *Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida."*

Artículo 12. *"OBJETO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS. Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir 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"*

La mencionada ley estipula que la suspensión inmediata de obra o actividad está dentro de las medidas preventivas cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; la suspensión inmediata también aplica cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización, licencia ambiental o ejecutado incumplimiento de los términos mismos.

En el artículo 36 se establece los tipos de medidas preventivas que se pueden poner al infractor de las normas ambientales conforme la gravedad de la infracción; tales medidas son:

"

- *Amonestación escrita.*
- *Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*
- *Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.*
- *Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos."*

Al respecto de la suspensión de obra, proyecto o actividad; el artículo 39 dicta: *"Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las misma"*

El párrafo 2 del artículo 13 refiere: *"En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de cinco (5) días hábiles"*

a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar"

- La Resolución No. 213 DE 1977: *"Por la cual se establece veda para algunas especies y productos de la flora silvestre"* resuelve:

"ARTICULO 1. Para los efectos de los [Artículos 3. y 53 del acuerdo 38 de 1973], declárense plantas y productos protegidos, todas las especies conocidas en el artículo nacional con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas, así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que contribuyen parte de los habitantes de tales especies que explotan comúnmente como ornamentales o con fines generales."

"ARTICULO 2. Establece veda en todo el territorio nacional para el aprovechamiento transporte y comercialización de las plantas y productos silvestres a que se refiere el art., anterior."

- El Decreto 3573 de 2011 *"Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones"* dispone:

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

En su artículo 3 define, en los numerales las funciones Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–

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

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

7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental. de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya. "

- Por medio de la Resolución No. 192 de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció: *"...listado de las especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica colombiana que se encuentran en el territorio nacional...";* dentro de este listado, se hayan especies epífitas.

- Decreto 2820 de 2010 por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (derogada por el Decreto 2041 de 2014 y, a su vez, derogado por el Decreto 1076 de 2015 (Artículo 2.2.23.91)). Se dispone lo siguiente:

“Artículo 3°. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La Licencia Ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente (...)

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental.”

“Artículo 21. Del Estudio de Impacto Ambiental - EIA. El Estudio de Impacto Ambiental es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera (...) deberá incluir como mínimo lo siguiente:

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

3. Demanda de recursos naturales por parte del proyecto; se presenta la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento de materiales de construcción, aprovechamiento forestal, levantamiento de veda, emisiones atmosféricas, gestión de residuos sólidos, exploración y explotación de aguas subterráneas.”

- Decreto 2041 de 2014, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Se dispone:

“Artículo 25. De la evaluación del estudio de impacto ambiental. Una vez realizada la solicitud de licencia ambiental se surtirá el siguiente trámite:

(...)

5. 5. Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles, para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993

(...)

Parágrafo 5°. Cuando el proyecto, obra o actividad requiera la sustracción de un área de reserva forestal o el levantamiento de una veda, la autoridad ambiental no podrá dar aplicación al numeral 5 del presente artículo hasta tanto el solicitante allegue copia de los actos administrativos a través de los cuales se concede la sustracción o el levantamiento de la veda.

Artículo 31. Trámite para la modificación de la licencia ambiental

5. Vencido el término anterior, la autoridad ambiental contará con un término máximo de veinte (20) días hábiles para expedir el acto administrativo que declara reunida información y la resolución o el acto administrativo que otorga o niega la modificación de la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 5°. Cuando la modificación del proyecto, obra o actividad requiera la sustracción de un área de reserva forestal o el levantamiento de una veda, la autoridad ambiental no podrá dar aplicación al numeral 5° del presente artículo, hasta tanto el solicitante allegue copia de los actos administrativos a través de los cuales se concede la sustracción o el levantamiento de la veda.”

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

- 2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
- 3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
- 5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
- 6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
- 8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto. En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos,*

imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

9. Parágrafo 10: La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente parágrafo las autoridades ambientales procurarán fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. "

- *La Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010 advierte sobre la necesidad de imponer medidas preventivas y sanciones en materia ambiental: "Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente."*

Hechos

Mediante la Resolución No. 1526 del 23 de junio de 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible efectuó el levantamiento parcial de veda de las especies vasculares y no vasculares de los grupos Bromelias, Orquídeas, Musgos, Líquenes y Hepáticas reportadas en el área de intervención del "*Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo*"; El Ministerio aclara que el levantamiento parcial de veda, tomando como referencia que el área total con presencia de especies en veda equivale a 3230,33 ha, sólo aplica a una extensión aproximada del 0.06% (193.81 ha) la cual corresponde al área de intervención directa del proyecto donde no se ha realizado aprovechamiento forestal.

El Ministerio de Ambiente indica que las actividades de levantamiento de veda, no se realizaron en su momento, pues cuando se efectuó la visita de evaluación de la solicitud de levantamiento de veda (17 al 19 de junio de 2015), se pudo constatar que las actividades de aprovechamiento forestal dentro del área de llenado del vaso presentan un avance a la fecha del 92%; es decir, hasta ese momento sólo el 0.06% del área de intervención efectiva no había sido aprovechada, por lo que conforme las especies objeto de veda encontradas en los inventarios estuvieran identificadas mediante herbario certificado, sólo sobre 193,81 ha se podía aplicar el proceso de identificación, traslado y manejo de especies que comprende la solicitud de levantamiento de veda. En consecuencia, el 92% del área efectiva del vaso del embalse, fue aprovechada sin

haberse ejecutado el levantamiento de veda respectivo, lo cual genera violación a lo exigido en las normas vigentes que regulan la materia.

La CGR evidenció que la licencia ambiental del proyecto no contempló el levantamiento de veda en el 100% del área efectiva de intervención, situación confirmada por el Ministerio de Ambiente; así mismo, la ANLA mediante la Resolución 759 de 2015, confirma que el Plan de manejo propuesto por EMGESA, no incluyó ningún manejo de las especies epífitas, y la Licencia Ambiental del proyecto tampoco lo requirió.

Es de resaltar que funcionarios de la CAM, adscritos a la Subdirección de Regulación Ambiental, en visitas de seguimiento a las zonas con coberturas arbóreas del vaso del embalse, encontraron gran presencia de epífitas representadas principalmente por bromelias, orquídeas y quiches. Para soportar la necesidad del procedimiento de levantamiento de veda, por la abundante presencia de epífitas en la zona y la importancia que atañe su manejo, la CAM resalta la caracterización del medio biótico de la línea base y el plan de manejo presentes en el concepto técnico contenido en la Resolución No 0942 del 18 de septiembre de 2013, mediante la cual, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, otorgó licencia ambiental al Proyecto de la Empresa de Energía de Bogotá — EEB *"Subestación Tesalia 230 Kv y Líneas de Transmisión Tesalia — Altamira 230 Kv, Reconfiguración de Líneas de Transmisión 230 Kv Betania — Jamundino, Ampliación Subestación Altamira 230 Kv"*, cuya área de influencia, contempla municipios y veredas que coinciden con municipios y veredas del área de influencia directa del PHEQ.

En atención a la solicitud de la CAM, relacionada con la suspensión temporal del permiso de aprovechamiento forestal en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, por la omisión de realizar el inventario y levantamiento de veda correspondiente a especies epífitas, la ANLA manifiesta de manera enfática la improcedencia de suspender provisionalmente el aprovechamiento forestal del PHEQ, pues dicha actividad (levantamiento de veda) no es una exigencia establecida en la licencia ambiental, como consta en el oficio identificado con radicado No 4120-E2-30717 fechado 02 de julio de 2014.

Con dicho pronunciamiento, se evidencia la vulneración de los principios de legalidad, eficiencia y efectividad de la gestión preventiva de la ANLA, en su función misional, toda vez que en el estudio de Impacto Ambiental, instrumento básico para la toma de decisiones sobre el proyecto y la aprobación de la licencia ambiental, se señala la presencia de epífitas en el área de influencia directa; razón por la cual, aunque no existiera obligación de manejo de epífitas en la Resolución 899, en cumplimiento de lo estipulado en la Resolución No. 0213 de 1977 del INDERENA, que establece veda en algunas especies y productos de la flora silvestre e incluye algunas epífitas y 192 de 2014 del MADS, relacionada con establecimiento de especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica y se incluyen algunas epífitas, las cuales se encuentran vigentes, es imperativo exigir a EMGESA el cumplimiento oportuno de dicha normatividad aplicable, previamente al aprovechamiento forestal del vaso del embalse, modificar la licencia, en aras del manejo y conservación de las epífitas vedadas.

Cabe destacar la inoportunidad de la gestión de la ANLA, al realizar una modificación a la LAM4090, mediante la Resolución 0759 del 26 de junio de 2015, 2 días antes de iniciar el llenado del embalse, lo cual evidencia la inoportunidad e ineficacia en el actuar de la Autoridad Ambiental, pues ya se había hecho más de 90% del aprovechamiento forestal en el vaso del embalse; esta situación trajo como consecuencia un impacto negativo e irreversible en la biodiversidad de la zona, ocasionado por la imposibilidad de rescate y reubicación de las especies de epifitas presentes en el vaso del embalse.

Con base en lo anterior, y las evidencias del deficiente manejo que se le dio a las especies epifitas, durante el aprovechamiento forestal realizado en el vaso del embalse, la CAM expide la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014, por la cual se impone Medida Preventiva a EMGESA. Con esta resolución, se ordenó la suspensión del aprovechamiento forestal en el PHEQ hasta que se tramite y obtenga lo exigido en la Resolución No. 0213 de 1977 esto es, el levantamiento parcial de veda de las especies epifitas que lo ameriten.

Al respecto, la ANLA, mediante Auto No. 2489 del 24 de junio de 2015 (casi 7 meses después de expedida la Resolución No. 2134 y 4 días antes de iniciar el llenado del embalse), avocó el conocimiento de las diligencias provenientes de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM- relacionadas con la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014, y el informe técnico que soportó dicho acto administrativo; en el artículo tercero del Auto en mención, revela que, para dar continuidad a la actuación administrativa que mediante la presente resolución se avoca, la ANLA efectuará los análisis técnicos y jurídicos necesarios con propósito de determinar si hay lugar a abrir investigación ambiental y concomitante con ello, determinar si ha de levantarse o no la medida preventiva impuesta por la CAM sin que se hubiera levantado la medida preventiva impuesta por la Corporación, evidenciándose así, que todo el aprovechamiento forestal del vaso del embalse, se realizó estando vigente la medida impuesta por la CAM.

Causa

Deficiencias en su función misional tanto de seguimiento como de control al cumplimiento de la normatividad vigente, relacionada con el área a intervenir, así como ineficacia en la identificación de los impactos ambientales generados durante la fase de construcción del proyecto; a pesar de las advertencias y pronunciamientos de Autoridades Regionales. inobservando lo establecido en las Resoluciones 213 de 1977 del INDERENA que establece veda en algunas especies y productos de la flora silvestre e incluye algunas epifitas y 192 de 2014 del MADS, relacionada con establecimiento de especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica y se incluyen algunas epifitas, las cuales se encuentran vigentes.

Inexistencia de mecanismos de control en lo relacionado con su función sancionatoria y suspensión de las actividades del Proyecto, con la finalidad de prevenir, controlar y

mitigar los impactos negativos sobre la biodiversidad, estipuladas en la Ley 1333 de 2009.

Efecto

La ANLA falta al principio de gestión fiscal de valoración de costos ambientales²⁴, dado que a partir del inadecuado manejo de las especies epifitas por parte del titular de la licencia ambiental se han ocasionado afectaciones a los bienes y servicios ecosistémicos que proporciona este conjunto de especies vegetales.

RESPUESTA ENTIDAD

La ANLA día respuesta a la observación No. 14 mediante radicado 2020206865-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

Frente a la formulación de la observación postulada por la CGR, la ANLA indica:

«...Sea lo primero señalar que es cierto que la ANLA mediante el oficio con radicado 4120-E2-30717 fechado 02 de julio de 2014, informó a la CAM que no era procedente aplicar la medida preventiva teniendo en cuenta que en su momento el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, evaluó y aprobó el Estudio de Impacto Ambiental EIA, presentado por la empresa para el citado proyecto, dando viabilidad para su realización mediante la Resolución 0899 de 2009, teniendo en cuenta que esta actividad (levantamiento de veda) no es una exigencia establecida en la licencia ambiental. Pero lo que no indica la Contraloría es que, en el mismo oficio, la ANLA en cumplimiento de sus funciones, le señaló a la Autoridad Regional que ... “evaluará y determinará la viabilidad de ajustar la licencia ambiental, vía seguimiento en el sentido de incluir una medida de manejo, en aras de la función de prevenir, impedir o evitar la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medioambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 192 del 10 de febrero de 2014”.

Esta última afirmación fue cumplida por esta Autoridad, ya que conforme los resultados del concepto técnico 11061 del 22 de septiembre de 2014 que fueron acogidos mediante la Resolución 759 de 2015, se consideró pertinente solicitar la modificación de la Licencia Ambiental vía seguimiento, en el sentido de incluir dentro del Programa de manejo de cobertura vegetal y hábitat terrestres (7.3.1) una actividad correspondiente al rescate y reubicación de las especies de epifitas presentes en el vaso del embalse...»

En otro aparte se menciona:

«...en el concepto técnico 11061 del 22 de septiembre de 2014 que acoge las actividades reportadas hasta el ICA 8, se consideró pertinente solicitar la modificación de la Licencia

²⁴ La VALORACION DE LOS COSTOS AMBIENTALES se asume como la cuantificación el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. (Ver: artículo 8, Ley 42 de 1.993)

Ambiental vía seguimiento, en el sentido de incluir dentro del Programa de manejo de cobertura vegetal y hábitat terrestres (7.3.1) una actividad correspondiente al rescate y reubicación de las especies de epífitas presentes en el vaso del embalse.

Recomendación acogida mediante el artículo segundo de la Resolución 759 de 2015, que especifica:

“...ARTICULO SEGUNDO. - Modificar la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 0899 de 2009, en el sentido de incluir dentro del Programa de Manejo de Cobertura Vegetal y Hábitat Terrestres”, (numeral 7.3.1 del PMA), la actividad correspondiente al rescate y reubicación de las especies de líquenes, lamas, parásitas, quiches y orquídeas presentes en el vaso del embalse, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo...” ...»

La ANLA también revela:

«...Frente al argumento...” Deficiencias en su función misional tanto de seguimiento como de control al cumplimiento de la normatividad vigente, relacionada con el área a intervenir, así como ineficacia en la identificación de los impactos ambientales generados durante la fase de construcción del proyecto; a pesar de las advertencias y pronunciamientos de Autoridades Regionales. inobservando lo establecido en las Resoluciones 213 de 1977 del INDERENA que establece veda en algunas especies y productos de la flora silvestre e incluye algunas epífitas y 192 de 2014 del MADS, relacionada con establecimiento de especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica y se incluyen algunas epífitas, las cuales se encuentran vigentes”, la Autoridad ambiental identificó la necesidad de requerir a la Sociedad titular incluir dentro del Programa de manejo de cobertura vegetal y hábitat terrestres (7.3.1) una actividad correspondiente al rescate y reubicación de las especies de epífitas presentes en el vaso del embalse, mucho antes de que se generara la medida preventiva expedida por la CAM (mediante la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014), conforme los resultados de las visitas de seguimiento ambiental realizadas por la ANLA durante los meses de septiembre y noviembre de 2013 los cuales quedaron plasmados el concepto técnico 11061 del 22 de septiembre de 2014 y acogidos mediante la Resolución 759 de 2015, esto previo al inicio de las actividades de adecuación del vaso del embalse, en este sentido no es cierta la afirmación de la Contraloría al señalar que le Autoridad presentó deficiencias en su función misional tanto de seguimiento como de control al cumplimiento de la normatividad vigente, relacionada con el área a intervenir, así como ineficacia en la identificación de los impactos ambientales generados durante la fase de construcción del proyecto...»

Conforme lo señalado por la ANLA en los anteriores párrafos de su comunicación, es importante aludir que el oficio con radicado 4120-E2- 30717, fechado 02 de julio de 2014, fue respuesta al Oficio No. 42708 del 4 de junio de 2014, expedido por la CAM, en el cual se solicita a la Directora General de la ANLA la suspensión temporal del permiso de aprovechamiento forestal otorgado al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo; como razón principal para la mencionada solicitud, se expone la necesidad de realizar el levantamiento de veda de las especies epífitas.

Teniendo en cuenta que la no inclusión del inventario de especies epífitas y levantamiento de veda de las especies con tal connotación en la resolución 899 de 2009, era ya un desconocimiento de las normas establecidas sobre la materia e implicaba un

probable riesgo de desaparición de aquellas en el vaso del embalse del PHEQ; la propuesta de la ANLA en el radicado 4120-E2-30717 que refiere “...evaluará y determinará la viabilidad de ajustar la licencia ambiental, vía seguimiento en el sentido de incluir una medida de manejo, en aras de la función de prevenir, impedir o evitar la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medioambiente, los recursos naturales, el paisaje...”, ya no era la adecuada pues, ante el inminente inicio del aprovechamiento forestal masivo en el vaso del embalse (julio de 2014), evaluar la viabilidad de ajustar vía seguimiento una medida de manejo para prevenir, impedir o evitar la realización de una actividad que atente contra el medioambiente, no garantizó que se hiciera un adecuado y real inventario de las especies epífitas presentes en la zona, así como tampoco se efectuó el respectivo levantamiento de veda de todas las especies que apliquen y no se ejecutó tanto oportuna como técnicamente la reubicación de todas las especies vedadas.

Como muestra de lo antes afirmado se tiene que el concepto técnico 11061 del 22 de septiembre de 2014 (en el que la ANLA recién consideró pertinente solicitar la modificación de la Licencia Ambiental, vía seguimiento, en el sentido de incluir una actividad correspondiente al rescate y reubicación de las especies de epifitas presentes en el vaso del embalse), se emitió cuando se encontraba en pleno desarrollo el aprovechamiento forestal del vaso del embalse. Así mismo, la recomendación del mencionado concepto fue acogida mediante el artículo segundo de la Resolución 759 del 26 de junio de 2015, es decir, cuando apenas faltaban 2 días antes de iniciar el llenado del embalse y ya se había consumado gran parte del aprovechamiento forestal sobre el área mencionada.

En cuanto a lo señalado por la CGR “...Deficiencias en su función misional tanto de seguimiento como de control al cumplimiento de la normatividad vigente, relacionada con el área a intervenir, así como ineficacia en la identificación de los impactos ambientales generados durante la fase de construcción del proyecto; a pesar de las advertencias y pronunciamientos de Autoridades Regionales. inobservando lo establecido en las Resoluciones 213 de 1977 del INDERENA que establece veda en algunas especies y productos de la flora silvestre e incluye algunas epífitas y 192 de 2014 del MADS, relacionada con establecimiento de especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica y se incluyen algunas epífitas, las cuales se encuentran vigentes...”, la ANLA menciona que dicho señalamiento no es cierto pues, tal Autoridad, mucho antes de que se generara la medida preventiva expedida por la CAM (mediante la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014), identificó la necesidad de requerir a la Sociedad titular la ejecución de la actividad correspondiente al rescate y reubicación de las especies de epifitas presentes en el vaso del embalse; este requerimiento se realizó conforme los resultados de las visitas de seguimiento ambiental realizadas por la ANLA durante los meses de septiembre y noviembre de 2013 (plasmados el concepto técnico 11061 del 22 de septiembre de 2014 y acogidos mediante la Resolución 759 de 2015). Frente a lo indicado, es claro que la ANLA si presentó deficiencias en la función misional tanto de seguimiento como de control al cumplimiento de la normatividad vigente, pues en el Estudio de Impacto Ambiental, instrumento básico para la toma de decisiones sobre el

proyecto y la aprobación de la licencia ambiental correspondiente (en 2009), ya evidenciaba la presencia de epífitas objeto de veda en el vaso del embalse; a pesar de lo señalado en el antedicho estudio y la vigencia de normas existentes sobre el manejo y conservación de especies epífitas, la ANLA fue inoportuna en hacer seguimiento tardío (visitas hasta 2013) y requerir a EMGESA al respecto, pues el concepto técnico y la resolución sobre manejo de epífitas se dieron cuando ya se estaba realizando y culminando el aprovechamiento forestal respectivamente.

La medida preventiva expedida por la CAM mediante la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014, ordenaba la suspensión del aprovechamiento forestal en el PHEQ, hasta que se tramite y obtenga lo exigido en la Resolución No. 0213 de 1977, esto es, el levantamiento parcial de veda de las especies epífitas; aunque la ANLA menciona que antes de esta medida, ya había identificado la necesidad de requerir a EMGESA una actividad correspondiente al rescate y reubicación de las especies de epífitas presentes en el vaso del embalse, es claro que la ANLA no uso correctamente los instrumentos legales dados por la Ley 1333 de 2009 (artículo 36) por cuanto tal autoridad ambiental pudo haber suspendido el aprovechamiento forestal, puesto que éste implicaba peligro para los recursos naturales (especies epífitas vedadas); por el contrario, y evidenciando la deficiente gestión de la ANLA, la exigencia al cumplimiento de las obligaciones demandadas por la normatividad respecto a especies epífitas siguieron un trámite (Concepto Técnico 11061 del 22 de septiembre de 2014 y Resolución 759 de 2015), que permitió el aprovechamiento forestal y no impidió la violación de la normatividad.

Citando las actuaciones desplegadas debido a la medida preventiva impuesta a prevención Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014 la ANLA menciona que, mediante la Resolución No. 770 del 26 de junio de 2015, resolvió "*Levantar la medida preventiva impuesta por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM - en el artículo primero de la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014, a la empresa EMGESA S.A. E.S.P...*". Según la ANLA, la parte motiva de dicha providencia fue que la empresa EMGESA, conforme la Resolución MADS 1526 de 2015 y de cara a lo informado mediante radicado ANLA No. 2015029337-1-002 del 24 de junio de 2015, ejecutó el inventario de las especies epífitas vasculares y no vasculares presentes en el área del vaso del Embalse y, así mismo, adelantó ante la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el trámite para el levantamiento de la veda de dichas especies (Teniendo en cuenta lo anterior, la ANLA emitió la Resolución No. 770 en la que se conceptúa el cumplimiento de la condición establecida de manera expresa, en el artículo primero de la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014). Es importante aclarar que la ANLA fue deficiente en su gestión en cuanto al seguimiento (Auto No. 2489 del 24 de junio de 2015) y pronunciamiento (Resolución No. 770 del 26 de junio de 2015) respecto a la referida medida preventiva, pues todas aquellas diligencias se dieron: casi 8 meses después (cuando ya se iba a iniciar el llenado del embalse), cuando el levantamiento de veda sólo correspondía al 0.06% del área total con presencia de especies en veda y cuando gran parte del aprovechamiento forestal se había realizado sin haber respetado la medida impuesta por la CAM.

La ANLA también alude:

“...Al respecto el concepto técnico 6705 del 19 de diciembre de 2017 considera: “...En el ANEXO

7.3.1. COBERTURA VEGETAL / ESPECIES EN VEDA / VASO DEL EMBALSE / INFORME SEMESTRAL del ICA 13, se encuentra el documento “Plan de manejo de las especies vedadas en el área del vaso del embalse del proyecto hidroeléctrico El Quimbo” en donde se presenta entre otras cosas, el inventario de epífitas realizado en el vaso del embalse, los procedimientos técnicos implementados para el rescate, traslado e instalación de las epífitas, los procedimientos técnicos implementados para el seguimiento y monitoreo de las epífitas trasladadas, los resultados obtenidos y el análisis de indicadores; lo anterior en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 1526 del 23 de junio de 2015 emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible – MADS, por el cual se efectúa un levantamiento temporal y parcial de la veda de las especies vasculares y no vasculares de los grupos de Bromelias, Orquídeas, Musgos, Líquenes y Hepáticas reportadas en el área de intervención del “Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, Área del vaso del embalse” que en su Artículo sexto establece que se le debe remitir a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos– DBBSE del MADS, informes con periodicidad semestral y durante tres años a partir de la emisión de dicha Resolución; de tal forma que a la fecha La Empresa ha remitido a esa autoridad, tres (3) informes semestrales de seguimiento y monitoreo...” (concepto técnico 6705 del 19 de diciembre de 2017 acogido por el Auto 797 del 28 de febrero de 2018). Por lo anteriormente especificado el manejo y seguimiento a las actividades relacionadas con el levantamiento de vedas a nivel nacional, en su momento, eran injerencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, la Autoridad dio por concluida la obligación.

Para la época, la subdirección de Bosques Diversidad y servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 1526 del 23 de junio de 2015 mediante artículo primero efectúa un levantamiento temporal y parcial de la veda de las especies vasculares y no vasculares de los grupos de Bromelias, Orquídeas, Musgos, Líquenes y Hepáticas reportadas en el área de intervención del “Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo, Área del vaso del embalse”. Los informes de rescate, traslado y reubicación de epífitas vasculares y no vasculares y los informes de monitoreo, seguimiento y mantenimiento fueron remitidos por la sociedad a la subdirección de Bosques Diversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad que realizó el seguimiento a las obligaciones según su competencia....”

Es de aclarar que la CGR no indica que la ANLA haya omitido la realización de seguimientos y control a EMGESA durante las actividades de aprovechamiento forestal y levantamiento de epífitas, lo que reprocha la CGR es que la Autoridad Ambiental, en el desarrollo de su función misional tanto de seguimiento como de control (en virtud de lo enunciado en el numeral 6 del artículo 40 correspondiente al Decreto 2041 de 2014 y el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011), presentó deficiencias y fue ineficiente al momento de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente y la identificación oportuna de los impactos ambientales.

Como evidencia de lo antes expuesto se encuentra que, el levantamiento parcial de veda de las especies vasculares y no vasculares efectuado mediante la Resolución No. 1526 del 23 de junio de 2015, tomando como referencia que el área total con presencia de especies en veda equivale a 3230,33 ha, sólo aplicó a una extensión aproximada del

0.06% (193.81 ha); La zona objeto de veda, fue la que correspondió al área de intervención directa del proyecto donde no se ha realizado aprovechamiento forestal. En la misma Resolución, el Ministerio de Ambiente indica que las actividades de levantamiento de veda no se realizaron en el momento oportuno por motivo que, cuando se realizó la visita de evaluación de la solicitud de levantamiento de veda, las actividades de aprovechamiento forestal dentro del área de llenando del vaso tenían un avance del 92%; es decir, hasta ese momento, sólo el 0.06% del área efectiva de intervención no había sido aprovechada por lo que, sólo sobre esas 193, 81 ha, se podía aplicar adecuadamente el proceso de identificación, traslado y manejo de especies epífitas (que comprende la solicitud de levantamiento de veda). Teniendo en cuenta lo indicado por el mismo ministerio, puede concluirse que el 92% del área efectiva del vaso del embalse, fue aprovechada sin haberse ejecutado el levantamiento de veda respectivo lo cual, sin duda alguna, es una violación a lo exigido en las normas vigentes que regulaban la materia en ese momento.

A pesar de que la ANLA menciona que actividades relacionadas con el levantamiento de veda a nivel nacional, en su momento, eran injerencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, es claro que el correcto y oportuno cumplimiento de dicha obligación, por parte de EMGESA, debía ser exigida por la ANLA por motivo que esta entidad era la encargada de realizar el control y seguimiento al proyecto sujeto de licencia ambiental, a fin de verificar el acatamiento de la normatividad ambiental aplicable. La violación de la normatividad vigente durante el aprovechamiento del 92% del área efectiva del vaso del embalse, es directa responsabilidad de la ANLA.

Teniendo en cuenta que en la mayoría del área del vaso del embalse no se realizó el estudio adecuado que permitiera la intervención (rescate, traslado y reubicación) de epífitas vasculares y no vasculares objeto de veda, se violó un instrumento legal para la protección a las especies de flora silvestre en estado de amenaza o vulnerabilidad. Esta situación impidió garantizar la conservación, preservación y uso sostenible de las epífitas, la fauna y flora asociada, así como los servicios ecosistémicos derivados.

Los reproches de la CGR respecto a la deficiente gestión de la ANLA se ven apoyados por una afirmación dada por la misma ANLA al respecto “...*Es también cierto que en el ámbito funcional esta Autoridad ha obrado conforme a la Ley y cuenta con los mecanismos para sí, aun la gestión no ha sido la mejor, a través de las competencias a su cargo se optimice el cumplimiento por parte de la Sociedad de las obligaciones y medidas ambientales a su cargo en el desempeño de sus funciones de control y seguimiento y en cuanto a las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que le atañen...*” Conforme el análisis realizado y las evidencias manifiestas, se considera que la respuesta y soportes presentados por la autoridad ambiental no desvirtúan la observación presentada por la CGR. Por lo anterior se confirman los hechos descritos, convirtiéndose la observación en hallazgo con presunta connotación disciplinaria y penal.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios correspondientes al proyecto "Hidroeléctrica del Quimbo.

La CGR considera que la información acerca del cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios, correspondientes al PHEQ, fue inoportuno en sus actuaciones, debido a que la ANLA presenta desconocimiento de las normas que regulan estos procesos, aunado a que omite realizar la evaluación y respuesta oportuna en las solicitudes de cesación del proceso, procediendo en cambio a continuar con actuaciones de las que se incurre en imprecisiones, falta de mérito, omisión en la verificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las causales que originaron el PAS y en consecuencia se genera inadecuado uso de los recursos financieros y humanos en actuaciones innecesarias y prolongadas.

De los hechos que refieren para la apertura del Sancionatorio a pesar que se realizan visitas y se profieren Conceptos Técnicos, en muchos casos no se tienen en cuenta las circunstancias de tiempo (fecha de inicio y de terminación o concluida la obligación) generando desgaste administrativo.

A continuación, se presentan los hallazgos productos del desarrollo de este objetivo. Se señala que también se examinó la competencia sancionatoria de la autoridad ambiental regional del área de influencia del proyecto, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM.

HALLAZGO 11. CESACIÓN DEL PAS Y PRONUNCIAMIENTO OPORTUNO (A. D11)

Criterios y Fuentes de Criterio

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual ejerce a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades ambientales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Dentro de las funciones asignadas legalmente a la Autoridad Nacional de las Licencias Ambientales -ANLA- para cumplir su objeto de creación, establece el numeral 7° del artículo 3° del citado Decreto-Ley adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

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

Ley 1333 del 2009 Artículo 23. Cesación de procedimiento. Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9° del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”.

La Dirección General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante el numeral 1° del artículo noveno de la Resolución N° 0966 del 15 de agosto de 2017, delegó en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica la suscripción de los “*actos administrativos por medio de los cuales se ordenan indagaciones preliminares, apertura de investigación ambiental o iniciación de procedimiento sancionatorio ambiental y de los demás actos de trámite o impulso procesal en el curso del procedimiento sancionatorio ambiental regulado en la Ley 1333 de 2009.*”, competencia que se ejerce en virtud del nombramiento efectuado por Resolución 1601 del 19 de septiembre de 2018.

Decreto 1076 de 2015.- SECCIÓN 12. RÉGIMEN SANCIONATORIO ARTÍCULO 2.2.5.1.12.1. Régimen Sancionatorio. La autoridad ambiental en el ámbito de sus competencias impondrá las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar siguiendo el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009.

La Ley 734 de 2002, establece en su Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público...

Hechos

Del análisis cronológico al trámite que constituye las actuaciones dentro de los Procesos Administrativos Sancionatorios que se relacionan a continuación, referimos las que corresponden al PAS SAN0174-00-2017:

Tabla 13: Actuaciones PAS SAN0174-00-2017

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
626	21-feb-18	Conceptos Técnicos Nos. 3100 del 29 de junio de 2017, (Concepto Técnico de Seguimiento Ambiental) y 247 del 31 de enero de 2018 (CT Inicio de Proceso Sanc)	No presentar soportes, evidencias o registros del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los numerales 1 al 18 del Artículo Primero del Auto No. 04324 del 27 de septiembre de 2017, relacionados con información complementaria al Plan de Contingencia del PHEQ, requerida por la ANLA.	Apertura Sancionatorio Ambiental
2907	7-jun-18	Concepto Técnico No. 247 del 31 de enero de 2018,	CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO DE LA INFRACCIÓN: En relación con el hecho investigado y de conformidad con la valoración realizada en el Concepto Técnico No. 0247 del 31 de enero de 2018, se tendrá como posible fecha de inicio de la presunta infracción el día 18 de octubre de 2017 que corresponde al día siguiente a la ejecutoria del Auto No. 04324 del 27 de septiembre de 2017, por el cual se requirió por última vez y de forma inmediata el cumplimiento de las obligaciones endilgadas en la Resolución 1314 del 02 de noviembre de 2016.	Formula pliego de cargos
1476	1-abr-19	Concepto Técnico No. 7605 del 11 de diciembre de 2018, CT 04096 de 27 de julio de 2018.,	ANLA considera innecesario e impertinente ordenar pruebas testimoniales solicitadas en septiembre de 2017, relacionados con la información complementaria al Plan de Contingencia, lo que debe demostrarse con prueba documental, al igual la prueba pericial se niega ya que de practicarlo, no permitiría identificar situaciones diferentes al de la prueba documental.	Periodo Probatorio
4736	26-may-20	Concepto Técnico No.220 de 20 de enero de 2020	ANLA observa la carencia y/o ausencia de los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad propios de toda prueba allegada y ratifica el Auto 1476 de 2019.	Resuelve Recurso interpuesto y se niegan pruebas
		Concepto Técnico No.6220 de 8 de octubre de 2020	Realiza Evaluación técnica de descargos relacionados con pliego de cargos, se desvirtúa la infracción imputada, puesto que el investigado presento la información solicitada por ANLA, aunado a que el cumplimiento del hecho imputado tenía como fecha de cumplimiento hasta diciembre de 2018; se debe archivar por inexistencia del hecho.	Evaluación técnica descargos relacionados con el Auto 2907 del 7 de junio de 2018 que formula pliego de cargos

Fuente: Información ANLA-SILA, Análisis y conclusión CGR

Del expediente referido se evidencia la presencia de actuaciones que no son oportunas, es el caso del Auto 626 del 21 de febrero de 2018, el cual apertura el Sancionatorio teniendo en cuenta el *Concepto Técnico 3100 producido 8 meses atrás, es decir el 29 de junio de 2017*, en el que consta la visita técnica realizada y supuestamente de no presentar soportes, evidencias o registros del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los numerales 1 al 18 del Artículo Primero del Auto No. 04324 del 27 de septiembre de 2017, relacionados con información complementaria al **Plan de Contingencia** dentro del PHEQ, requerida por la ANLA.

Para el momento de los requerimientos sobre la actualización del plan de contingencia, se encontraba expedida la misma Ley 1523 de 2012, sin que haya sido reglamentada lo que permite su aplicación, sólo hasta después del año 2017, con la expedición del Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017, que reglamenta entre otros el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, estableciendo el marco regulatorio dirigido a los responsables de realizar el Plan de gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas.

Con Auto 2907 de 7 de junio de 2018 formula cargos a Emgesa, el cual refiere como circunstancias de tiempo de la infracción, de conformidad con la valoración realizada en el Concepto Técnico No. 0247 del 31 de enero de 2018, fecha de inicio de la presunta infracción el día 18 de octubre de 2017 que corresponde al día siguiente a la ejecutoria del Auto No. 04324 del 27 de septiembre de 2017, por el cual se requirió por última vez y de forma inmediata el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Resolución 1314 del 02 de noviembre de 2016.

Emgesa en el mismo mes - 29 de junio de 2018, con Radicado 201800849661-000 presentó solicitud de Cesación del Procedimiento Sancionatorio, a lo que ANLA mediante Oficio 2018100793-2-000 del 30 de julio de 2018 dio respuesta negando la solicitud, considerando que no era viable la cesación del proceso, pero sin análisis para proferir mediante argumentos la exposición de motivos frente al cumplimiento, plazos concedidos para cumplir con las obligaciones del Plan de Contingencias y de las pruebas solicitadas, lo que evidencia la omisión de respetar el debido proceso.

Posteriormente mediante Auto 1476 del 1 de abril de 2019 se decretan pruebas dentro del proceso por el término de 30 días. Al año después, mediante Auto No. 4736 del 26 de mayo de 2020, se resuelve el recurso de reposición contra el Auto de Pruebas, negando las solicitadas por Emgesa, y ratifica lo allí establecido.

Del reporte en SILA sobre este Sancionatorio SAN0174 aparece como última actuación el **Concepto Técnico No. 6220 del 8 de octubre de 2020**, mediante el cual se realiza la Evaluación técnica de descargos y es relacionado con el Auto 2907 del 7 de junio de 2018, que formuló pliego de cargos a la Sociedad EMGESA S.A.; es decir, después de transcurridos 2 años y 4 meses.

De otra parte, frente al trámite y respuesta de ANLA sobre la solicitud de considerar la cesación del PAS, es de referir que manifestó que no era procedente entrar a valorar la solicitud elevada mediante Radicado No. 2018084966-1-000 del 29 de junio 2018 y del escrito de descargos con radicado 2018120790-1-000 del 3 de septiembre de 2018, por el cual se pretende desvirtuar el cargo único establecido por la ANLA mediante Auto 2907 del 7 de junio de 2018, se determina que con los argumentos referidos y definidos anteriormente y al material probatorio establecido en el Auto 1476 del 1 de abril de 2019, se desvirtúa la infracción imputada, puesto que el investigado presentó la información solicitada por esta Autoridad, mediante el radicado 2017015726-1-000 del 3 de marzo de 2017, en atención a la Resolución 1314 del 2 de noviembre de 2016 y mediante radicado 2018022937-1-000 del 28 de febrero de 2018 frente al Auto 4324 del 27 de diciembre de 2017, la cual revisada y de la cual posteriormente surgieron nuevos requerimientos.

Dentro de este concepto de octubre de 2020, concluye ANLA: "(...) no existe material probatorio que permita demostrar el incumplimiento por parte de EMGESA SA, frente a la no presentación de la información complementaria del Plan de Contingencias del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, la Resolución 1314 del 02 de noviembre de 2016 y el Artículo Primero del Auto 4324 del 27 de septiembre de 2017.(...)" En consecuencia, se recomienda no confirmar el cargo formulado por el Auto 2907 del 7 de junio de 2018.

Frente a este concepto de fecha resiente- Octubre 8 de 2020-, se desconoce cuál será la decisión que adopte ANLA, para concluir con esta actuación; pero si es claro que lo descrito refleja falta de estudio y análisis de las situaciones de manera oportuna, valoración de las pruebas, verificar los términos y plazos concedidos a Emgesa para efectos de dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con el Plan de Contingencias del PHEQ, que presuntamente le originaron el PAS.

Aunado a que con este Concepto 6220 del 8 de octubre de 2020, es que se entra a evaluar, analizar y tener en cuenta los plazos otorgados a Emgesa para concluir, que dio cumplimiento a las obligaciones exigidas y establecer que no existen razones para continuar con el PAS, después de transcurridos más de 2 años.

La Ley 1333 de 2009 regula en su artículo 23 el tema de cesación del procedimiento, no tiene otro objeto que finalizar anticipadamente el sancionatorio, al no poderse verificar con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron origen a dicho proceso, bajo las causales descritas, pues sólo es procedente expedirse antes del auto de formulación de cargos.

Sin embargo ANLA frente a la solicitud presentada por Emgesa solicitando la cesación del proceso, omitió realizar el análisis, por lo que de estas actuaciones es evidente que no se da cumplimiento a los procedimientos legales y se realizan acciones innecesarias (visitas técnicas, proferir conceptos técnicos, esperar demasiado tiempo entre una y otra actuación, proferir decisiones sin argumentos y análisis precisos sobre los hechos) que

de acuerdo al caso y su particularidad debería tramitarse de una manera ágil, oportuna y haciendo efectiva su función de autoridad ambiental.

Similar situación se presentó dentro del Proceso Administrativo Sancionatorio SAN0122-00-2019, del cual se relacionan sus actuaciones en cuadro siguiente:

Tabla 14: Actuaciones SAN0122-00-2019

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
4418	23-dic-13	Conceptos Técnicos No. 2641 de 21 de junio de 2013 .	Incumplimiento numeral 1, Auto 607 del 5 de marzo de 2013, no informar programación e inicio de actividades Proyecto Compensación aprovechamiento de cobertura vegetal por flora, numeral 2 del artículo 3° del Auto 954 de 2012 y de las obligaciones del artículo 2° de la Resolución 1814 de 2010, que ajustó los párrafos 2 y 3 del numeral 3.1.2. del artículo 5° de la Resolución 899 del 2009. De las 11.079,6 hectáreas impuestas como compensación por el aprovechamiento forestal, 3.597,2 hectáreas se incorporarán al plan de restauración de bosque seco tropical. Las restantes 7.482,4 hectáreas podrán ser compensadas con la compra de áreas adicionales a las establecidas en la franja de vegetación de protección perimetral y contiguas a la misma.	Apertura PAS
Rad. 4120-E1-6768 y reiterado Rad. 2015000296-1-000	14/02/2014 y 05/01/2015	Emgesa solicitó cesación del procedimiento sancionatorio ambiental	ANLA no realizó pronunciamiento frente a la solicitud de cesación del proceso solicitada por Emgesa radicados de 2014 y reiteración un año después en 2015.	Omisión pronunciamiento sobre cesación del PAS, Art. 23 Ley 1333 de 2009

Res 2550	26-dic-19	Concepto técnico 1574 de 10 de abril de 2018	ANLA evidenció que EMGESA S.A. E.S.P. conforme lo establecido en el "Plan de Restauración del Bosque Seco Tropical" aprobado a través del Auto No. 3476 del 06 de noviembre de 2012, contaba con un plazo definido (4 años), el cual empezó a contabilizar desde el mes de abril del 2014, para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los "ensayos piloto" del "Plan de Restauración del Bosque Seco Tropical", sólo se podría remitir una vez culminado el plazo establecido, el cual fenecía en el mes de abril de 2018.	Resolvió Cesación del proceso frente a solicitud de febrero de 2014 y reiteración de 2015, es decir después de más de 6 años y con posterioridad de 20 meses del Ct.
----------	-----------	--	---	--

Fuente: Información ANLA-SILA, Análisis y conclusión CGR

De las actuaciones relacionadas anteriormente dentro de este Proceso y en concordancia con lo observado por la CGR, EMGESA S.A. ESP., a través del Radicado ANLA No. 2041-E1-6768 del 14 de febrero de 2014, reiterado mediante el Radicado No. 2015000296-1-000 del 05 de enero de 2015, elevó solicitud de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental.

Del análisis de la solicitud de cesación de procedimiento elevada por EMGESA S.A. ESP., y del Concepto Técnico No. 1574 del 10 de abril de 2018, es decir después de cumplirse 3 años de la solicitud de cesación, profirió la Resolución 2550 del 26 de diciembre de 2019 y pasados 20 meses del Concepto Técnico, donde se plasmó el resultado de la evaluación de los hechos y de los descargos de Emgesa, la ANLA concluye en la mencionada Resolución:

De la obligación supuestamente incumplida y de las acciones u omisiones evidenciadas con ocasión del seguimiento ambiental realizado al cumplimiento de las obligaciones que hacen parte de la Licencia Ambiental otorgada para el desarrollo del PHEQ, en el "*Plan de Restauración del Bosque Seco Tropical*" aprobado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA – a través del Auto No. 3476 del 06 de noviembre de 2012, contaba con un plazo definido (4 años), el cual empezó a contabilizar desde el mes de abril del 2014, para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los "*ensayos piloto*" del plan de restauración en mención, de tal manera que de cumplirse con los mismos, se podría dar inicio a las actividades de restauración de las 10.939 Ha faltantes, o por el contrario de no cumplir con los objetivos propuestos, debería comprar a la finalización del piloto las hectáreas necesarias para completar y dar integral atención la medida de compensación impuesta, la cual, como ya se precisó anteriormente comprendía el área sustraída del Área de Reserva Forestal de la Amazonía (7.482,4 ha) y el aprovechamiento forestal autorizado (3.597,2 ha).

En ese sentido, esta Autoridad observa con claridad que para el momento en el cual se ordenó el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental a través del Auto No. 4418 del 23 de diciembre de 2013, no se había configurado un incumplimiento a lo requerido en el numeral 2° del artículo tercero del Auto No. 954 del 30 de marzo de 2012, reiterado en el numeral 1° del artículo primero del Auto No. 607 del 05 de marzo de 2013, como quiera que la presentación del programación e inicio de las actividades correspondientes al “Plan de Restauración del Bosque Seco Tropical”, sólo se podría remitir una vez culminado el plazo establecido para el seguimiento a los objetivos del piloto de dicho plan, el cual conforme lo indicado anteriormente, fenece en el mes de abril de 2018. En consecuencia ANLA establece que se configura “la causal 2° “Inexistencia del hecho investigado” del artículo noveno de la Ley 1333 de 2009, por lo que en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009 se procederá a declarar la cesación del proceso sancionatorio iniciado contra EMGESA S.A. E.S.P. a través del Auto No. 4418 del 23 de diciembre de 2013.”

De la misma forma se presenta para el caso del PAS SAN0123-00-2019 del que se relacionan sus actuaciones en cuadro siguiente:

Tabla 15: Actuaciones PAS SAN0123-00-2019

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
2970 y aclarado con Auto 2976	13-sep-11	Conceptos Técnicos Nos. 879 de 13 de junio de 2011 y No. 1366 del 9 de septiembre de 2011.	1) Disposición del material de excavación en zona diferente a la autorizada. 2) No presentar medidas de manejo por el impacto ambiental derivadas de la extracción de materiales y operación. 3) Plan de Contingencia inadecuado ante derrame de EUCOSHOT 692 (Tipo de toxicidad II) 4) Lavado de herramientas en el cauce de una fuente que vierte sus aguas en el Río Magdalena. 5) Inadecuada disposición de material excedente, que generó su caída al Río Magdalena. 6) Vertimiento de aguas de escorrentía al Río Magdalena, sin contar con las respectivas obras de descole. 7) Ocupación del cauce de la quebrada Las Juntas, sin contar con previo permiso y/o modificación de la licencia. 8) Manejo inadecuado, acopio y disposición de residuos sólidos y peligrosos en la finca El Ancón.	Apertura Sancionatorio Ambiental
Radicado ANLA No. 4120-E1-5870	20-ene-12	Emgesa solicitó cesación del procedimiento sancionatorio ambiental	ANLA no realizó pronunciamiento alguno previo a determinación del mérito para formular el respectivo pliego de cargos, omitió aplicación del Art. 23 de la Ley 1333 de 2009, dispone que cuando haya lugar y aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9° de la citada Ley, la autoridad	Omisión pronunciamiento sobre cesación del PAS, Art. 23 Ley 1333 de 2009

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
			ambiental previo a la emisión de la actuación que formule los cargos a que haya lugar dentro de la investigación, valorará, analizará y determinará si existe merito o no para declarar mediante acto administrativo motivado la cesación del procedimiento sancionatorio iniciado contra el presunto infractor.	
6672	30-dic-16	Conceptos Técnicos Nos. 336 del 04 de febrero de 2016 y 5861 del 08 de noviembre de 2016	Fecha detección de los hechos presuntamente constitutivos de infracción ambiental, el 13 de junio de 2011 , día en que el equipo técnico de la CAM realizó la práctica de una visita técnica al área de influencia del PHEQ, localizado en jurisdicción de los Municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el Departamento del Huila. - Fecha final de la presunta infracción: Sobre el particular, el Concepto Técnico No. 5861 del 08 de noviembre de 2016, refiere fecha de terminación de la presunta infracción el día 26 de agosto de 2011 , fecha en la que el equipo técnico de la CAM y del MAVDT, evidenciaron la desaparición de las causas que motivaron la imposición de la medida preventiva.	Formula cargos
10193	21-oct-20	Concepto técnico 4787 de 27 de agosto de 2018 y Concepto Técnico 2069 del 10 de mayo de 2019	Corregir la imprecisión que se deviene de la decisión allí adoptada (Formular pliego de cargos) y dejar sin efectos proveído en mención, con el objetivo de que se resuelva la solicitud de cesación del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio iniciado contra EMGESA S.A. E.S.P, cuyo Radicado No. 4120-E1-5870 del 20 de enero de 2012, aclarada a través del Radicado No. 4120-E1-6573 del 23 de enero de 2012, conforme las reglas procesales establecidas en la Ley 1333 de 2009.	Resolver solicitud de cesación del procedimiento solicitud de enero de 2012.

Fuente: Información ANLA-SILA, Análisis y conclusión CGR

Como hechos constitutivos del sancionatorio refieren los establecidos en el Concepto Técnico No. 879 del 13 de junio de 2011 y posteriormente mediante Auto No. 2970 de 13 de septiembre de 2011 se inició el PAS.

La sociedad EMGESA S.A. E.S.P. a través del radicado ANLA No. 4120-E1-5870 del 20 de enero de 2012 aclarado por el radicado ANLA No. 4120-E1-6573 del 23 de enero de 2012, elevó a la ANLA solicitud de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental. Del cual no se profirió pronunciamiento alguno por parte de la ANLA, sino que continuó

con el trámite y es con el Concepto Técnico 336 de 4 de febrero de 2016 y 5861 del 08 de noviembre de 2016, se refieren los mismos hechos de los cuales mediante Auto 6672 de 30 de diciembre de 2016 formuló el respectivo pliego de cargos dentro de la presente investigación.

El Auto 6672 refiere como fecha de Inicio de las presuntas infracciones, la fecha de detección de los hechos presuntamente constitutivos de infracción ambiental, esto es para la mayoría de los casos, el 13 de junio de 2011, día en que el equipo técnico de la CAM realizó la práctica de una visita técnica al área de influencia del PHEQ, localizado en jurisdicción de los Municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el Departamento del Huila. - Fecha final de la presunta infracción de acuerdo con Concepto Técnico No. 5861 del 08 de noviembre de 2016, el día 26 de agosto de 2011, fecha en la que el equipo técnico de la CAM y del MAVDT, evidenciaron la desaparición de las causas que motivaron la imposición de la medida preventiva.

EMGESA S.A. E.S.P. mediante Radicado en ANLA del 06 de febrero de 2017, presentó escrito de descargos frente a las circunstancias que motivaron el cargo formulado en la presente actuación sancionatoria y solicitó el decreto y práctica de unos medios de prueba.

Como última actuación dentro de este PAS aparece el **Auto 10193 del 21 de octubre de 2020**, mediante el cual ordena proceder a resolver de fondo la solicitud de cesación del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio iniciado contra EMGESA S.A. ES.P.

Esta actuación surge después de transcurridos más de 8 años de la solicitud de Emgesa sobre la cesación del Proceso Sancionatorio - enero de 2012- aunado a que ya ANLA había formulado pliego de cargos- Auto No. 6672 del 30 de diciembre de 2016, considerando posteriormente viable y **pretendiendo** garantizar a la sociedad EMGES S.A. E.S.P. el derecho al debido proceso y el ejercicio en debida forma del derecho de defensa y contradicción y considera procedente dejar sin efectos el acto administrativo por medio del cual se formuló pliego de cargos dentro de la presente actuación.

Por lo cual se omitió la aplicación del artículo 23 de la Ley 1333 de 2009 sobre la Cesación del Proceso, actuación previa a determinar si existía mérito para luego si formular el respectivo pliego de cargos y garantizando a la sociedad investigada el derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

De los anteriores Procesos Administrativos Sancionatorios analizados, se concluye que ANLA presenta desconocimiento de las normas que regulan estos procesos, aunado a que omite realizar la evaluación oportuna y desde luego proferir su oportuna respuesta en la cesación del proceso, procediendo en cambio a continuar con actuaciones de las que se incurre en imprecisiones, falta de mérito, omisión en la verificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las causales que originaron el PAS y en consecuencia se genera inadecuado uso de los recursos financieros y humanos en

actuaciones innecesarias y prolongadas y con la vinculación por muchos años de un presunto responsable al que no se le garantiza el debido proceso y que por desconocimiento de las normas regulatorias, no exige el cumplimiento normativo, ni la garantía de sus derechos.

De los hechos que refieren para la apertura del Sancionatorio a pesar que se realizan visitas y se profieren Conceptos Técnicos en muchos casos no se tienen en cuenta las circunstancias de tiempo (fecha de inicio y de terminación o concluida la obligación) generando actuaciones innecesarias.

Causa

No existen controles oportunos y verificación de las actuaciones dentro del PAS a fin de resolverlas dentro de la secuencia y oportunidad del proceso, con el fin de garantizar al implicado el derecho de defensa, aunado a que genera desgaste administrativo en producir actuaciones inadecuadas que posteriormente debe derogar y/o dejar sin efecto, claro, sin tener en cuenta la exigencia y pertinencia de la norma aplicable al caso.

Efecto

Esta situación, pone en riesgo los servicios ecosistémicos asociados al proyecto Hidroeléctrica el Quimbo, dada la ineffectividad de la Entidad para la toma de decisiones que no se materializan en medidas preventivas y correctivas oportunas. Por lo anterior, se configura una observación administrativa, con presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Del traslado de estas observaciones realizada el día 18 de noviembre de 2020, la ANLA profiere respuesta con oficio del 30 de noviembre de 2020, es decir por fuera del término otorgado para el efecto, sin embargo la CGR tiene en cuenta los argumentos expuestos y de los que refiere frente a este hallazgo:

De su amplia respuesta que presenta la ANLA se tiene en cuenta aquellos aspectos relacionados con la observación para estos 3 PAS:

"(...)Al respecto, es necesario aclarar que, esta Autoridad ha acatado la Ley 1333 de 2009 en todos los procesos sancionatorios objeto de verificación y así se ha aclarado en los anteriores numerales., Dentro de los expedientes analizados reposan las actuaciones que dan cuenta del cumplimiento de las etapas procesales conforme la Ley 1333 de 2009, demostrando que esta Entidad ha garantizado la efectiva protección del derecho al debido proceso y el ejercicio en debida forma del derecho de defensa y contradicción de la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., ha valorado y se ha pronunciado sobre los argumentos elevados en las diferentes solicitudes de cesación de procedimiento.

Es así, como no puede desconocerse el alcance del artículo 234 de la Ley 1333 de 2009, en el que se indica que la Autoridad Ambiental únicamente está obligada a emitir acto administrativo independiente y separado, cuando de la valoración que se haga de oficio o a petición de parte (solicitud de cesación) de las circunstancias que motivaron el inicio de una investigación ambiental, verifique, constate y demuestre la configuración de alguna de las causales señaladas en el artículo 9° de la citada norma ambiental, de tal forma, que de no encontrarse mérito para ordenar la cesación del procedimiento, el artículo 245 ídem, la faculta para continuar con la investigación y así formular el respectivo pliego de cargos contra el presunto infractor.

Por lo anterior se puede concluir que ninguna actuación procesal proferida dentro de los procesos sancionatorios objeto de verificación, omitió el deber de valorar, analizar y evaluar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, génesis de la investigación ambiental en conjunto y contraste con los antecedentes que la cimentaron y los argumentos de defensa que se expusieron en la etapa procesal denominada “Cesación de Procedimiento”.

Análisis respuesta CGR

De lo expuesto no precisamente refiere en su respuesta la ANLA los reproches que presenta la CGR, como es el de actuaciones con lapsos de tiempo muy extensos, típico caso, de la solicitud de cesación del proceso en el SAN0122, la que inicialmente no es considerada y después de 3 años y con otras actuaciones si se llega a concluir que no existe mérito para continuar con ese PAS; de la misma forma se presenta para los otros sancionatorios en donde a pesar de indicar la norma – Ley 1333 de 2009- que se debe resolver la cesación del proceso, antes de formularse pliego de cargos al presunto infractor, se continuo con otras actuaciones innecesarias y después de muchos meses se profiera la respuesta de cesar el proceso.

Lo que evidencia falta de control y de seguimiento en las actuaciones de estos procesos sancionatorios y de proferir con base en los Conceptos Técnicos actuaciones más oportunas y acordes a la realidad; por lo tanto, se ratifica el hallazgo y con las mismas connotaciones.

HALLAZGO 12. CONGRUENCIA DE LAS ACTUACIONES Y ACUMULACIÓN DE PROCESOS. (A. D12)

Criterios y Fuentes de criterio

La Ley 1333 de 2009 regula el procedimiento sancionatorio ambiental mediante varias Etapas Procesales, sin embargo existe la necesidad de integrar al procedimiento consagrado teniendo en cuenta los principios y reglas introducidos por la Ley 1437 de 2011, dado que el no hacerlo acarrea la violación al debido proceso; de tal manera que las autoridades ambientales tengan un marco de referencia único, que ayude a evitar la omisión de etapas necesarias o desarrollar las mismas por fuera de las reglas establecidas y así proteger el derecho al debido proceso del investigado.

Dentro de las funciones asignadas legalmente a la Autoridad Nacional de las Licencias Ambientales -ANLA- para cumplir su objeto de creación, establece el numeral 7° del artículo 3° del Decreto- Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011 adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

El Decreto 1076 de 2015.- SECCIÓN 12. RÉGIMEN SANCIONATORIO ARTÍCULO 2.2.5.1.12.1. Régimen Sancionatorio. La autoridad ambiental en el ámbito de sus competencias impondrá las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar siguiendo el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009.

El Numeral primero del artículo 148 del Código General del Proceso, refiere los requisitos, para acumular dos (2) o más procesos:

- A solicitud de parte o de oficio.
- Que se tramiten en la misma instancia y por el mismo procedimiento.
- Que las pretensiones de cada una de las demandas hubieran podido acumularse en una sola.
- Que las pretensiones sean conexas y las partes son demandante y demandado recíprocos.
- Que las excepciones propuestas por el demandado se fundamenten en los mismos hechos.

Se advierte que la acumulación de procesos pretende que las disposiciones judiciales sean coherentes y se eviten soluciones contradictorias en casos análogos. Igualmente, simplifica el procedimiento y reduce gastos procesales, en aras del principio de economía procesal.

La Ley 734 de 2002, establece en su Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público....

Hechos

En los Procesos Administrativos Sancionatorios vigentes y relacionados con la obligación "*Aprovechamiento forestal*", la CGR evidenció un desgaste administrativo y financiero en la gestión institucional de la ANLA, produciendo 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, de los que no se utilizan ni se aprovecha su resultado de manera acertada, para analizar y tomar las decisiones que se requieren en su función de autoridad ambiental competente, sin que se tomen las medidas y/o se profieran las actuaciones oportunas a que haya lugar.

Incluso han transcurrido varios años desde la apertura, sin que de los procesos sancionatorios que están vigentes ANLA haya proferido una sanción o multa frente a los incumplimientos y evidentes daños ambientales que originaron su apertura.

En la siguiente tabla se referencian los PAS relacionados con la obligación “Aprovechamiento forestal” que se encuentran vigentes y en trámite, de cuyo análisis se relacionan sus actuaciones:

Tabla 16: PAS aprovechamiento forestal

No. Sancionatorio	Fecha Apertura	Auto y/o Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Última Actuación y fecha
SAN074	31-mar-16	Conceptos Técnicos Nos. 8070 del 28 de abril de 2014, 9999 del 25 de julio de 2014, 639 del 19 de febrero de 2016 y 0938 del 17 de marzo de 2016. Apertura Auto 1120	No haber tramitado y obtenido en forma previa la respectiva autorización y/o modificación de la establecida en la Resolución No. 0899 del 15 de mayo del 2009 para la realización de aprovechamiento forestal en volumen mayor al autorizado en el numeral 3° del Artículo 2o. Resolución No. 0395 del 2 de mayo de 2013, modificatoria de la Resolución No. 0899 del 15 de mayo del 2009, generando afectación al recurso flora en los tramos I, II, III y IV de vías sustitutivas construidas en jurisdicción de los Municipios de Gigante, Garzón y El Agrado en el Departamento del Huila.	25-Feb- 2020. Periodo Probatorio por 30 días, pruebas documentales, testimoniales, sin fijar fecha para su ejecución.
SAN0075		Auto 6096 del 23/12/2015 Inició bajo argumentos Conc Técnico Nos. 5773 del 26 de octubre de 2015, Conc Tec 07 de sept 25 de 2014 (No Inventario especies Epifitas y el levantamiento de veda de las especies referidas.	• Apertura de un carretable por encima de la cota 720 msnm en inmediaciones de la vereda El Espinal, jurisdicción del municipio de Gigante, actividad con la cual se generó afectación sobre los recursos suelo, flora e hídrico, por realizar las actividades de apertura de la vía con aprovechamiento forestal y ocupación de cauces sin autorización previa. Inventario especies Epifitas y el levantamiento de veda.	Auto Pruebas, confirmó decisiones tomadas mediante Auto No. 5474 del 27 de noviembre de 2017, basado en Concepto Téc No.4946 de 09 de octubre de 2017

No. Sancionatorio	Fecha Apertura	Auto y/o Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Última Actuación y fecha
SAN0120	5-may-14	• Auto No. 1595 de 5/05/14: ordenó el inicio del procedimiento	No haber planeado conjuntamente con la – CAM –, los frentes de aprovechamiento forestal que se hacían parte de los Tramos I, II, y III de las vías sustitutivas del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo - PHEQ, ubicadas en jurisdicción de los municipios de Gigante, Garzón y El Agrado, departamento del Huila, a efectos de tener “total claridad del volumen, características y destino de la madera a aprovechar y movilizar para cada periodo de tiempo”.	29- Oct-2019- Auto 9243 Acumulan procesos SAN0120-00-2019 Y SAN0122-00-2019 8 (Res. 2550 de dicmbre 2019 Cesación PAS

Fuente: Información ANLA-SILA, Análisis y conclusión CGR

A.- **SAN0074-00-2019** Mediante Auto 1120 del 31 de marzo de 2016 se ordenó apertura de investigación ambiental en contra de EMGESA basados en el Concepto Técnico No. 8070 del 28 de abril de 2014, donde refiere que mediante Resolución No. 0470 del 16 de mayo de 2014 se impuso medida preventiva a la empresa EMGESA S.A. E.S.P., consistente en la “*suspensión inmediata de aprovechamiento forestal en el proceso de apertura de las vías sustitutivas en los tramos 1, 2, 3 y 4 en jurisdicción de los municipios de Gigante, Garzón y El Agrado, exceptuando aquellas áreas que se intersectan con las vías referidas y que ya cuentan con autorización de aprovechamiento para el vaso del embalse, (...)*”.

Luego con el Auto No. 1371 del 2 de abril de 2018 se Formula cargos previa valoración realizada por ANLA mediante Concepto Técnico No. 294 del 02 de febrero de 2018, se determina como fecha inicial del incumplimiento, el día 18 de octubre de 2013, fecha en la cual ANLA realizó la práctica de una visita de seguimiento al área de influencia del PHEQ, evidenciando los hechos que motivaron la imposición de la medida preventiva y como fecha de finalización de acuerdo a la valoración realizada en el Concepto Técnico No. 0294 del 02 de febrero de 2018, el día 23 de agosto de 2014, fecha de ejecutoria de la Resolución 906 del 13 de agosto de 2014 (a través de la cual modificó el numeral 3 del artículo 2° de la Resolución No. 0395 del 2 de mayo de 2013, modificatoria de la Licencia Ambiental), adiciona el permiso de aprovechamiento forestal otorgado para la construcción de los cuatro (4) tramos de vías sustitutivas en una cantidad de 3.058 árboles, equivalentes a 152,9 m3 de volumen de madera y 167,71 m3 de volumen de biomasa.

De los cargos formulados EMGESA presenta descargos el 27 de abril de 2018 y solicita el decreto y la práctica de unos medios probatorios dentro de la presente investigación; ANLA mediante Concepto técnico 1805 de 26 de abril de 2019 abre a pruebas mediante Auto 1330 del 25 de febrero de 2020, acogiendo las pruebas existentes y las allegadas

tanto por Emgesa como las que aporta la CAM; lo anterior considerando la visita técnica realizada en 2014 por un equipo técnico de la Corporación, a través de la cual se encontró un aprovechamiento de madera en un volumen de 332,69 m³; el cual es superior al reportado por EMGESA de 225,8 m³, de donde se concluye que la Empresa continuó aprovechando madera después de la orden de suspensión indicada en la Resolución 470 de 2014, igualmente se decretan otras pruebas, las que se practicarán en término de 30 días, para efectos no se indica la fecha de su ejecución, siendo esta la última actuación.

B.- SAN0075-00-2019 Mediante Auto 6096 del 23 de diciembre de 2015 apertura el PAS, teniendo en cuenta los Conceptos Técnicos Nos. 5773 del 26 de octubre de 2015 y 07 de sept 25 de 2014 (El EIA presentado por Emgesa no incluyó el inventario de especies Epifitas y la solicitud de levantamiento de veda de las especies referidas en Res. 213 de 1977) donde refieren el incumplimiento de obligaciones como es la Apertura de un carreteable por encima de la cota 720 msnm en inmediaciones de la vereda El Espinal, jurisdicción del municipio de Gigante, interviniendo un camino de herradura sin contar con la debida autorización y/o modificación de la Licencia Ambiental.

Posteriormente mediante Auto 565 de 23 de febrero de 2016 formula cargos a Emgesa, teniendo en cuenta el Concepto Técnico No. 278 del 1 de febrero de 2016, de las infracciones referidas se tiene como fecha de Inicio para todas, de acuerdo con la información suministrada por EMGESA S.A. E.S.P. a la CAM, el día de la realización de la visita técnica al área de influencia del PHEQ, llevada a cabo el día 1° de agosto de 2014, se tiene que la comisión de la infracción se inició el día 4 de julio de 2014 y como fecha final de conformidad con lo establecido en el Concepto Técnico No. 278 del 1° de febrero de 2016, el día 5 de agosto de 2014.

De la formulación de cargos, Emgesa presentó descargos el 22 de marzo de 2016, solicitando pruebas en el proceso. Por lo que 3 meses después mediante Concepto Técnico 2955 del 20 de junio de 2016, ANLA hizo valoración de la solicitud de pruebas teniendo en cuenta el escrito de descargos, aceptando las pruebas documentales relacionadas con el informe de interventoría relacionado con la "Adecuación de acceso entre la vereda la Honda y el Predio El Quimbo y también aceptando los soportes de gestión jurídica efectuados ante las autoridades por el bloqueo en la Honda y negó las pruebas testimoniales y de la práctica de visita ocular solicitada.

En virtud de lo anterior, EMGESA S.A E.S.P. el 24 de noviembre de 2016, interpuso en el término de ley, recurso de reposición en contra de la decisión adoptada en el artículo segundo del Auto No. 5156 del 21 de octubre de 2016, en relación con las pruebas presentadas y solicitadas. Posteriormente y al resolver el recurso interpuesto por Emgesa frente al Auto de Pruebas, confirmó las decisiones tomadas mediante Auto No. 5474 del 27 de noviembre de 2017, basado en Concepto Técnico No.4946 de 09 de octubre de 2017, debido a que ANLA concluye que con los argumentos esbozados por parte de EMGESA S.A. E.S.P., no contienen elementos adicionales frente a los cuales pueda determinarse que la prueba es conducente y pertinente; desde esta última

actuación procesal que fue en noviembre 27 de 2017, casi 3 años después- Noviembre de 2020, no han realizado ninguna otra ni tampoco han tomado decisión en este proceso.

C.- **SAN0120-00-2019.** Mediante Resolución No. 2381 del 18 de octubre de 2013 se estableció la imposición de la medida preventiva por parte de la CAM, apoyada en el Informe de Visita y Concepto Técnico No. 0558 del 18 de octubre de 2013 y la valoración realizada en el Concepto Técnico No. 6776 del 21 de diciembre de 2017.

Por lo que mediante Auto 1595 de 5 de mayo de 2014 ANLA ordenó apertura de investigación ambiental en contra de EMGESA S.A ESP por las situaciones anotadas en los Conceptos Técnicos referidos anteriormente y del Concepto Técnico 2641 de 2013, pues, entre otras, esa empresa no informó a la ANLA sobre el inicio de las actividades correspondientes al proyecto de compensación por aprovechamiento de cobertura vegetal por flora y no planeó conjuntamente con la – CAM –, los frentes de aprovechamiento forestal que hacían parte de los Tramos I, II, y III de las vías sustitutivas del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo - PHEQ, ubicadas en jurisdicción de los municipios de Gigante, Garzón y El Agrado, departamento del Huila; lo anterior, configura presunta infracción a lo dispuesto en el subnumeral 3.2. del numeral 3 “*Aprovechamiento Forestal*” del artículo quinto de la Resolución No. 0899 de 15 de mayo de 2009.

Luego mediante Auto No. 634 del 21 de febrero de 2018, se formularon cargos a Emgesa, teniendo en cuenta el Concepto Técnico No. 6676 del 21 de diciembre de 2017, por lo que notificada y de los descargos pidió pruebas documentales y testimoniales, de lo cual ANLA mediante el Concepto Técnico No. 4784 del 27 de agosto de 2018, llevó a cabo el análisis técnico y la valoración del material probatorio remitido junto con el escrito de descargos señalado.

Se estableció que la fecha de inicio del incumplimiento de las obligaciones se determina el día 18 de octubre de 2013, fecha en la cual el equipo técnico de la CAM -, evidenció los hechos que motivaron la imposición de la medida preventiva ordenada en la Resolución No. 2381 del 18 de octubre de 2013.

Para establecer la fecha de finalización de la presunta infracción, de conformidad con los antecedentes y la valoración realizada en el Concepto Técnico No. 6776 del 21 de diciembre de 2017, se tiene como fecha final de la presunta infracción, el día 05 de noviembre de 2013, fecha en la cual se realizaron las actividades de verificación y planeación de los frentes de aprovechamiento en conjunto con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM – (Acta CEQ-UGSA-AMB-0021).

Luego con el Auto No. 6653 del 30 de octubre de 2018 se apertura el periodo probatorio, en el que se realiza la valoración de los documentos adjuntos y de la solicitud de pruebas, lo que con el Concepto Técnico No. 4787 del 27 de agosto de 2018 se consideran pertinentes, conducentes y útiles para resolver de fondo, por lo que se aceptan las documentales, se niegan las testimoniales y se rechazan otras.

Posteriormente con Auto N° **09243 del 29 de octubre de 2019** “*Por el cual se acumulan las actuaciones administrativas del expediente SAN0122-00-2019 al expediente SAN0120-00-2019 y se toman otras determinaciones*” refieren que con el fin de aclarar que el expediente SAN0122-00-2019 y el SAN0120-00-2019, por estar relacionados con él mismo proyecto sometido a licencia ambiental otorgada a la empresa EMGESA S.A. E.S.P., se considera pertinente remitir los documentos enunciados en el Auto de Saneamiento Documental N° 2207 del 29 de abril de 2019, para que las actuaciones de éste hagan parte del Expediente SAN0120-00-2019, con el fin de tener una sola actuación administrativa sancionatoria y, finalmente, dar cumplimiento cabal al auto 1595 del 05 de mayo de 2014 (Auto Apertura PAS).

Sin embargo es de referir que de esta acumulación de procesos, dos (2) meses después en revisión del SAN0122-00-2019 mediante Resolución 2550 de 26 de diciembre de 2019, resolvió “Cesación del Proceso” frente a solicitud de Emgesa presentada en febrero de 2014 y reiteración de 2015, es decir después de más de 6 años y con posterioridad de 20 meses del Concepto Técnico del cual tomaron la decisión. A noviembre de 2020 no existe ninguna otra actuación.

De los tres (3) Procesos Sancionatorios analizados y referidos en esta observación, se concluye que se presentan periodos largos y retardados entre una y otra actuación como referimos frente a la descripción de las actuaciones, transcurriendo casi 2 años entre una y otra, caso del SAN0074; mientras que en SAN075 la última actuación que fue en noviembre 27 de 2017, pasados aproximadamente 3 años – noviembre de 2020- no han realizado otra actuación y tampoco han tomado decisión en este proceso.

En el Proceso SAN0120 ordenan acumular el Proceso SAN0122 con Auto 9243 de octubre de 2019, pero posteriormente en revisión de éste último, mediante Resolución 2550 de 26 de diciembre de 2019 resuelven Cesación del proceso, (solicitud de Emgesa en febrero de 2014 y reiteración de 2015), es decir después de más de 5 años; con lo cual se producen actuaciones innecesarias que generan desgaste administrativo por falta de control y seguimiento oportuno a las actuaciones dentro de los Procesos Administrativos Sancionatorios.

De estos Procesos Sancionatorios, en etapa de pruebas a pesar del distanciamiento en sus actuaciones, fijan periodo por 30 días, sin determinar la fecha de su práctica, ni tampoco se describe la prueba a realizar o recaudar y la finalidad; transcurriendo muchos meses, incluso años sin que se realice y concrete su ejecución; por lo que se genera incumplimiento de los tiempos establecidos en estos procesos sancionatorios.

De las actuaciones expuestas en los tres (3) Procesos Sancionatorios referidos, se presenta desconocimiento del proceso, al igual que en el área jurídica la parte técnica rota constantemente, provocando de esta manera desconocimiento del debido proceso para la apertura y/o formulación de cargos y en los eventos en los que deciden acumular procesos, no tienen en cuenta la realidad y/o incluso la similitud de los hechos que

permitan proceder de esta manera, aunado a que surgen otras situaciones de las que finalmente no se concreta esta actuación.

Al no existir control de los procesos y procedimientos por la ANLA, con el fin de obtener efectividad del Proceso Administrativo Sancionatorio, más aún cuando el sujeto pasivo que es el infractor del medio ambiente y con la finalidad de identificar el problema, sus causas y efectos, para establecer acciones de mejora.

Del análisis realizado a estos PAS relacionados con el PHEQ no han prosperado y son llevados de manera lenta sin resolución de sanción, lo que genera pérdida de credibilidad y confianza como autoridad ambiental, pérdida de recursos económicos e incremento de las afectaciones a los recursos naturales y a la población circundante en la zona de jurisdicción del Proyecto.

Causa

Falta de control por parte de la ANLA presentando deficiencias relacionadas con el seguimiento oportuno a cada proceso, por cuanto la Autoridad Ambiental carece de un registro y control de las actuaciones que le permitan de manera eficiente realizar y continuar el proceso, aunado a que por la ineficiente labor en las actuaciones, no se toma oportunamente la decisión y actuación que corresponde, generando en cambio otras actuaciones innecesarias y dilatando el proceso, incluso realizando acciones que no corresponden y que al transcurrir 5 años de las solicitudes, como en este caso- de la solicitud de la Cesación del Proceso- después de 60 meses, retoman y producen la respectiva actuación de cesar el proceso.

Efecto

Esta situación, pone en riesgo los servicios ecosistémicos asociados al proyecto Hidroeléctrica el Quimbo, dada la ineffectividad de la Entidad para la toma de decisiones que no se materializan en medidas preventivas y correctivas oportunas, relacionadas con el aprovechamiento forestal. Esta observación administrativa, tiene una presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD Y ANÁLISIS

Del traslado de estas observaciones realizada el día 18 de noviembre de 2020, la ANLA profiere respuesta con oficio del 30 de noviembre de 2020, es decir por fuera del término otorgado para el efecto, sin embargo la CGR tiene en cuenta los argumentos relacionados con los hechos frente a este hallazgo.

De la extensa respuesta de la ANLA relacionada con la observación para estos 3 PAS, se realiza de manera similar la exposición de sus diferentes actuaciones, justificando su actuar, pero frente al reproche que hace la CGR de las inoportunas actuaciones, sobre dejar de transcurrir entre una y otra actuación demasiado tiempo, no aprovechar los

Conceptos Técnicos para acogerlos de manera inmediata y no tomar decisiones que en poco tiempo traducen en otras actuaciones (caso de ordenar acumular procesos y en poco tiempo tomar otra decisión como es proferir la cesación del proceso) no hacen referencia; sin embargo frente a cada PAS concluyen y argumentan:

Del expediente SAN0074 de las mismas actuaciones mencionadas por la CGR, concluyen:

“(...)En tal sentido, se observa que dentro de la presente investigación se han venido desplegando las gestiones y se han emitido las actuaciones sancionatorias necesarias y pertinentes para impulsar en debida forma la investigación iniciada con el Auto No. 1120 del 31 de marzo de 2016. Con lo anterior, se deja en evidencia que esta Autoridad conoce y ha venido desarrollando a plenitud cada una de las etapas procedimentales establecidas en la Ley 1333 de 2009 y con ello se tiene que ha realizado la valoración, el análisis y la evaluación de cada uno de los conceptos técnicos que reposan en el expediente y que permiten identificar y verificar con certeza las circunstancias de tiempo, modo y lugar que motivaron el inicio de la investigación ambiental. (...)”

Del expediente SAN0075 de la misma forma refieren las mismas actuaciones mencionadas por la CGR, y concluyen:

“(...)Por lo tanto, se debe tener en cuenta que el insumo técnico requerido para determinar la sanción a imponer dentro de esta actuación sancionatoria, se encuentra en la respectiva valoración técnica, esto, con el fin de proceder a su elaboración y así proferir el acto administrativo que declare la responsabilidad ambiental conforme la imputación fáctica y jurídica endilgada en el cargo formulado en el artículo primero del Auto No. 565 del 23 de febrero de 2016 e imponga la sanción a que haya lugar.

En tal sentido, es importante destacar que esta Autoridad ha adelantado las gestiones respectivas y ha expedido las actuaciones sancionatorias necesarias y pertinentes para impulsar en debida forma la investigación iniciada con el Auto No. 5156 del 21 de octubre de 2016 y de esta manera consolidar los insumos técnicos que se requieren para adoptar la decisión de fondo que en derecho corresponda...”

Y frente al último expediente SAN0120 de esta observación la ANLA de la misma forma refieren las mismas actuaciones mencionadas por la CGR, y concluyen:

“(...)De otra parte y una vez adelantada la valoración jurídica que se deviene del debido impulso procesal conforme las etapas señaladas en la Ley 1333 de 2009, se determinó que las actuaciones en mención se debían adelantar de forma independiente y separada, a efecto de garantizar la debida aplicación del derecho al debido proceso y el ejercicio del derecho de defensa y contradicción del que goza la sociedad EMGESA S.A. E. S.P.

Por lo tanto, mediante Auto No.11179 de 25 de noviembre del 2020, se procedió a dar aplicación a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 y así corregir la actuación administrativa, dejando sin efectos el Auto No. 9243 del 29 de octubre de 2019 “Por el cual se acumulan las actuaciones administrativas del expediente SAN0122-00-2019 al expediente SAN0120-00-2019 y se toman otras determinaciones”.

De lo referido por la ANLA en su respuesta no es concordante con lo observado por la CGR, sin embargo se reitera la falta de actuaciones oportunas y coherentes en el trámite de los PAS, de los que mediante visitas técnicas que reposan en los expedientes, no se

aprovecha su resultado para emprender medidas oportunas, por lo que con estas deficiencias hacen que no se cumpla con la razón de la sanción a pesar de las quejas y denuncias que ponen en conocimiento los daños ambientales, con el propósito de dar solución de manera definitiva a la problemática ambiental.

De los argumentos expuestos es evidente que contribuyen al deterioro ambiental, en consecuencia, por el incumplimiento de las normas referidas y del ordenamiento ambiental se constituye en hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 13. OPORTUNIDAD EN PAS Y CUMPLIMIENTO ETAPAS. (A. D13)

Criterios y Fuentes de Criterio

La Ley 1333 de 2009 tuvo como objeto regular en su integridad el procedimiento sancionatorio ambiental el cual, a partir del 21 de julio de 2009, todas las autoridades ambientales debían acudir para la imposición de sanciones por infracción a la normativa ambiental. Igualmente, con el surgimiento de la Ley 1564 de 2012, "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*", hace más énfasis en la protección y defensa del implicado, aunado a que la Ley 1437 de 2011, "*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", protege y brinda más garantías del derecho de defensa al ciudadano y no tanto a la administración.

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual ejerce a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades ambientales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Dentro de las funciones asignadas legalmente a la Autoridad Nacional de las Licencias Ambientales -ANLA- para cumplir su objeto de creación, establece el numeral 7° del artículo 3° del Decreto- Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011 adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009 señaló en su artículo 3° que son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental, los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el Artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

El artículo 18° de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 señaló que "El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso

Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Artículo 22 de la Ley 1333 del 2009 determina que 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.

La Ley 1333 de 2009, en la que se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, define las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar; (ii) iniciación de procedimiento sancionatorio; (iii) formulación de cargos; (iv) práctica de pruebas; y (v) determinación de responsabilidad y sanción. El Consejo de Estado identifica que, aunque la fase de indagación preliminar es optativa, pues sólo busca comprobar la existencia de un hecho que pueda acarrear una sanción ambiental, las demás etapas son esenciales para garantizar el debido proceso.

Lo anterior se sustenta en que, entre la etapa de iniciación de procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, el presunto infractor tiene la oportunidad de solicitar la cesación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental de acuerdo con las causales establecidas en la ley, una oportunidad para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1333 la cesación sólo podrá declararse antes del auto que formula cargos. Teniendo en cuenta lo indicado, establecer en una sola actuación administrativa el inicio del procedimiento y la formulación de cargos, elimina la oportunidad del presunto infractor de ejercer su derecho a la defensa a través de la solicitud de cesación anticipada del proceso.

La misma Ley 1333 del 2009 establece sobre la Cesación de procedimiento. Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9º del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor.

Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”.

La Dirección General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante el numeral 1º del artículo noveno de la Resolución N° 0966 del 15 de agosto de 2017, delegó en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica la suscripción de los *“actos administrativos por medio de los cuales se ordenan indagaciones preliminares, apertura de investigación ambiental o iniciación de procedimiento sancionatorio ambiental y de los*

demás actos de trámite o impulso procesal en el curso del procedimiento sancionatorio ambiental regulado en la Ley 1333 de 2009.”, competencia que se ejerce en virtud del nombramiento efectuado por Resolución 1601 del 19 de septiembre de 2018.

Decreto 1076 de 2015.- SECCIÓN 12. RÉGIMEN SANCIONATORIO ARTÍCULO 2.2.5.1.12.1. Régimen Sancionatorio. La autoridad ambiental en el ámbito de sus competencias impondrá las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar siguiendo el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009.

La Ley 734 de 2002, establece en su Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público....

Hechos

Se evidenció 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.

Como resultado del análisis de dos (2) Procesos sancionatorios SAN0081-00-2016 Y SAN0083-00-2016, sus actuaciones de manera individual se reflejan en cuadro siguiente para el primero:

Tabla 17: Actuaciones SAN0081-00-2016 Y SAN0083-00-2016

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
4796	30-sep-16	Conceptos Técnicos No. 7348 y 7366 del 31 de diciembre de 2015 y No. 5045 del 30 de septiembre de 2016.	.-Emplear procedimientos en medición de ruido ambiental contrarios a lo establecido en la Ley. .-no realizar la totalidad de monitoreos establecidos en Sistema de Vigilancia Calidad del Aire Industrial. .- Realizar monitoreos de la calidad de aguas residuales domésticas en afluente y efluente de las plantas y sistemas de tratamiento con Laboratorio Daphnia, no acreditado por el IDEAM.	Apertura Sancionatorio Ambiental

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
1148	20-mar-18	Concepto Técnico No. 7348 del 31 de diciembre de 2015, CT 7366 del 31 de diciembre de 2015 y 5045 del 30 de sept de 2016	Del Análisis y resultado de ICA 9 y del ICA 10 refieren que se genera el incumplimiento para el primer cargo: Desde el 23 de septiembre de 2013 hasta el 27 de marzo de 2014, para el segundo cargo: Desde 6 de octubre de 2013 y su finalización es indeterminada, por realizar muestreos de manera incompleta; para Tercer cargo: La temporalidad de la presunta infracción es discontinua o intermitente, teniendo en cuenta los rangos en que se verificó su ocurrencia en períodos correspondientes a los ICAs 9 y 10 de diciembre de 2013 hasta julio 23 de 2014.	Formula pliego de cargos, pero no decide ni informa a Emgesa sobre la solicitud de Cesación del PAS
5454	19-jul-19	Radicado 2018050257-1-000 del 25 de abril de 2018 información allegada por la sociedad EMGESA S.A. E.S.P	Decretraron e incorporaron pruebas documentales a petición de parte y de oficio y también se negaron pruebas solicitadas en el escrito de descargos. -Beneficiario de la Licencia Ambiental repone para efectos de que se tengan en cuenta los testimonios solicitados.	Periodo Probatorio
222	21-ene-20	Concepto Técnico No. 01493 del 16 de marzo de 2020	prorrogar el periodo probatorio dispuesto por Auto 5454 del 19 de julio de 2019, por el término de treinta (30) días más	Resuelve Recurso interpuesto y se prorroga periodo pruebas
		SILA y Presentación ANLA	Actualmente: concepto técnico para decidir de fondo en evaluación	Este PAS se inició en 2016 con unos hechos de los que a Septiembre de 2020 ya no tienen razón de ser, pero ANLA tampoco culmina su trámite

Fuente: Información Expediente PAS-SILA-ANLA. Análisis CGR

Del análisis a este Proceso y frente a los conceptos técnicos proferidos por la ANLA para aperturar y para formular el pliego de cargos, refieren que las obligaciones incumplidas corresponden a **incumplimientos administrativos**, que no son asociados a un recurso

natural renovable o bien de protección, trata de protocolos adoptados por el entonces MAVDT, aplicables a nivel nacional y de obligatorio cumplimiento.

De las actuaciones originadas en este PAS, es de referir que Emgesa mediante comunicación radicada ante esta Entidad, bajo el número 2017011740-1-000 del 17 de febrero de 2017, presentó una solicitud de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental, en los términos del Artículo 23 de la Ley 1333 de 2009. Sin embargo, ANLA continuó con el trámite y es con el Auto de formulación de cargos proferido un año después- 20 de marzo de 2018- que en su contenido analiza y relata sobre la solicitud de cesación del PAS, pero sin que en su decisión se pronunciará sobre ella.

Con lo cual se evidencia la violación al debido proceso, pues es la misma Ley 1333 de 2009 la que refiere que primero debe resolverse la solicitud de cesación del Proceso y luego si formular pliego de cargos, tal y como se establece en el artículo 23.

Luego de más del año de la actuación anterior, 19 de julio de 2019, se profiere actuación para realizar la etapa de pruebas y con fundamento en la información allegada por la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., mediante radicado 2018050257-1-000 del 25 de abril de 2018 y de acuerdo a la información obrante en el expediente, se decretaron e incorporaron pruebas documentales a petición de parte y de oficio y también se niegan otras pruebas solicitadas en el escrito de descargos.

Es evidente dentro de este PAS y de sus actuaciones reflejan poco movimiento pues en septiembre de 2016 - Auto Apertura-; 2017 no presenta ninguna actuación y después de 18 meses en marzo de 2018 formula cargos, y pasados 14 meses julio de 2019 periodo pruebas, que incluso a esta fecha- septiembre de 2020 continua en la mista etapa probatoria, refiriendo como última actuación en reporte de ANLA que actualmente "concepto técnico para decidir de fondo en evaluación"

En consecuencia, entre una y otra actuación existen lapsos de tiempo demasiado extensos, dilatando la secuencia y trámite. Incluso para proferir estas actuaciones observan y tienen en cuenta los "Conceptos Técnicos"- los que reflejan situaciones que, por el transcurso del tiempo, pueden variar las circunstancias, contextos, escenarios de los que, en el momento de ir a tomar la decisión de imponer la sanción, fácilmente descontextualiza la motivación o razón del Proceso sancionatorio.

En efecto este PAS que inició en septiembre de 2016 y transcurridos más de cuatro (4) años, continúa su trámite, en el que se producen actuaciones y desgaste administrativo por hechos de los que ya debieron concluir, pero a septiembre de 2020 están pendientes de pronunciarse frente al Concepto Técnico para decidir.

De los Hechos Constitutivos del Sancionatorio SAN0083-00-2016

Tabla 18: Hechos SAN0083-00-2016

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
5159	21-oct-16	Conceptos Técnicos No. 4812 de 20 de septiembre de 2016, previo consideraciones de CT 3316 del 09 de julio de 2016, acogido por Auto No. 2997 del 11 de julio de 2016, en visita técnica, seguimiento efectuado del 13 a 28 de junio de 2016	<ul style="list-style-type: none"> • No garantizar el desarrollo de los proyectos productivos de la totalidad de comunidades antes de iniciar la etapa de llenado. • No construir y garantizar el acceso total a la infraestructura social relacionada con las viviendas y el equipamiento comunitario a favor de las comunidades reasentadas, y no poner en operación la infraestructura para garantizar el abastecimiento de agua potable por gravedad en el reasentamiento colectivo de Montea, en el municipio de Gigante. • No construir y poner en operación de manera completa la infraestructura productiva relacionada con los distritos de riego para los reasentamientos colectivos, antes del plazo establecido por la ANLA 	Apertura Sancionatorio Ambiental
4914	21-ago-18	Conceptos Técnicos Nos. 3316 del 09 de julio de 2016; 02203 del 15 de mayo de 2017 y argumentos expuestos en el CT 4812 de 20 de septiembre de 2016, antes mencionado.	Fecha detección del hecho 1 , el día 30 de junio de 2015, fecha en la cual la empresa EMGESA S.A. E.S.P. dio inicio a la fase de llenado del embalse, sin haber construido y entregado la totalidad de la infraestructura social a las comunidades reasentadas; Para el hecho 2 . Se tendrá como fecha de inicio del presunto incumplimiento, el día 08 de junio de 2014, por ser el día siguiente al vencimiento del término para culminar los distritos de riego para reasentamientos colectivos, debía cumplirse esta obligación antes del llenado del embalse, el cual ocurrió el 30 de junio de 2015, Para el hecho 3 . La fecha de inicio del incumplimiento a partir del 30 de junio de 2015, cuando se efectuó el llenado del embalse y siguiendo lo confirmado en el Concepto Técnico No. 02203 del 15 de mayo de 2017, la finalización de la presunta infracción no ha concluido teniendo en cuenta que vía seguimiento no se ha comprobado que la investigada haya cesado su conducta.	Formula cargos y en artículo 1o. Niega la solicitud de cesación del PAS,
		Concepto técnico de Evaluación Técnica de Pruebas No. 4480 del 14/08/2019.	Este Concepto técnico surge de la evaluación al documento de descargos presentado por Emgesa del 28092018, con sus soportes y evidencias, donde del análisis se aceptan algunas pruebas, se negaron otras	Para tener en cuenta en periodo probatorio, No se ha dictado Auto decretando pruebas a hoy Septiembre 15 de 2020

Fuente: Información Expediente PAS-SILA-ANLA. Análisis CGR

De los hechos que originaron este PAS –Octubre de 2016-, frente a las fechas de su cumplimiento que refieren en el Auto de formulación de cargos – 21 de agosto de 2018- y de la situación actual frente al cumplimiento de las mismas obligaciones contempladas en la Licencia Ambiental, como se desprende de varios conceptos técnicos en los que

se evalúan los ICAs, documentos en los que se hace constar los avances, actividades y cumplimiento de las mencionadas obligaciones, que para este caso son relacionadas con la parte socioeconómica, aun cuando refieren que ya se dio por cumplidas (dependía su cumplimiento de ejecutarse en la fase de llenado del embalse), todavía existen incumplimientos que han venido generando y demostrando la inconformidad de la población afectada, situaciones demostradas en protestas y derechos de petición formulados a varias autoridades e incluso a la misma Empresa dueña del PHEQ.

De otra parte, a diferencia del otro PAS aquí analizado, ANLA si se pronunció frente a la solicitud de cesación del PAS del 29 de marzo de 2017, no haciéndolo de manera independiente a la etapa de formulación de cargos para garantizar a Emgesa el debido proceso, sino mediante el Auto 4914 del 21 de agosto de 2018 con el cual formulo cargos, para lo cual en su artículo primero niega la solicitud de cesación del proceso.

De las acciones producidas en desarrollo de este PAS se presentan lapsos de tiempo extensos entre una y otra actuación: Auto de apertura es del 21 de octubre de 2016, mientras que la siguiente actuación es del 21 de agosto de 2018, es decir después de transcurridos 22 meses y sin que se hubiera atendido oportunamente la solicitud de cesación del proceso que presenta Emgesa con Radicado No. 2017018766-1-000 del 15 de marzo de 2017; aunado a que a noviembre de 2020 y existiendo el Concepto Técnico No. 4480 del 14 de agosto de 2019 no se ha dictado - Auto decretando pruebas- transcurriendo aproximadamente 15 meses; lo que evidencia una vez más la inoperancia y desgaste administrativo de la ANLA frente a estos procesos, sin aprovechar el resultado del Concepto Técnico del cual debe preferir la siguiente actuación para

Teniendo en cuenta los hechos por los que se apertura estos PAS y de conformidad a que se pretende la preservación del medio ambiente y protección de los derechos de las personas afectadas con la ejecución de esta clase de proyectos, es responsabilidad de las autoridades ambientales la exigencia del cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Licencia Ambiental, en caso contrario es de vital importancia hacer uso de la norma sancionatoria y de estos procesos, desde luego haciéndolos efectivos más aun cuando se trata del control ambiental frente a la identificación de afectaciones e infractores, siendo la herramienta de control más importante con la que cuentan las autoridades ambientales, sin que se convierta en acciones que para el caso de ANLA no se instituyen en los instrumentos de gestión a fin de generar sublimes resultados y lograr la efectividad de los procesos sancionatorio, generando mejora continua e incrementando la credibilidad y confianza de la autoridad ambiental como responsable del control de afectaciones al medio ambiente por el desarrollo de estos proyectos.

Causa

Apertura de PAS en los que no se da cumplimiento a los procedimientos legales y sin embargo se adelantan acciones que no son necesarias, de acuerdo a casos que por su particularidad deberían tratarse de una manera más ágil haciendo objetiva la función de autoridad ambiental; aunado a que no se evidencia costo/ beneficio desde el punto de

vista de la efectividad con relación a la cantidad de recursos humanos, físicos y económicos invertidos en el desarrollo de estos procesos.

Efecto

Se ocasiona la ineffectividad de la Entidad para la toma de decisiones que no se materializan en medidas preventivas y correctivas oportunas y que finalmente permiten un desgaste administrativo innecesario. Esta situación configura una observación administrativa, con presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Del traslado de estas observaciones realizada el día 18 de noviembre de 2020, la ANLA profiere contestación con oficio del 30 de noviembre de 2020, es decir por fuera del término otorgado para el efecto, sin embargo la CGR tiene en cuenta los argumentos presentados frente a los hechos de este hallazgo.

De la extendida respuesta de la ANLA frente al reproche de la CGR, no precisamente refiere las situaciones mencionadas como deficiencias en su actuar, sin embargo frente a cada PAS concluyen y argumentan:

Para el PAS SAN0081: "(...) De tal manera se observa que dentro de la presente investigación se han ejecutado las gestiones y se han emitido las actuaciones sancionatorias necesarias y pertinentes para impulsar en debida forma el proceso iniciado con el Auto No. 4796 del 30 de septiembre de 2016, con lo cual se observa el acatamiento de cada una de las etapas procedimentales establecidas en la Ley 1333 de 2009 y el adelantamiento de las acciones que se han requerido para realizar el análisis y la evaluación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar génesis de la litis, a efecto de emitir los insumos técnicos que permitan identificar y verificar con certeza la existencia o no de las conductas objeto de comprobación y así, adoptar la decisión que en derecho corresponda, garantizando en todo momento la protección de los principios y derechos constitucionales de los que goza la investigada..."

Mientras que para el PAS SAN0083 de la misma forma no refieren esclarecimiento frente a las inconsistencias que refiere la CGR, sin embargo llegan a concluir:

"(...) Lo anterior supone que el adelantamiento de un procedimiento de carácter sancionatorio no puede desprenderse de una simple verificación del cumplimiento de unas etapas procesales y de la relación de un número de visitas realizadas a un proyecto, sino que antes debe estudiarse, evaluarse y analizarse el universo de actividades que involucra el desarrollo de una investigación, más aun teniendo en cuenta la complejidad de los proyectos de los cuales es responsable la ANLA.

Es necesario resaltar que la extensión de un proceso sancionatorio, se debe a la complejidad de los temas que trata la Entidad, ya que a pesar de surtir las respectivas etapas procesales, se deben adelantar análisis técnicos, los cuales en muchas ocasiones requieren de la práctica de inspecciones oculares a los proyectos, requiriendo el desplazamiento del personal a zonas

alejadas para después generar el insumo técnico que sirve de fundamento para adoptar la decisión que en derecho corresponda, sin lesionar las garantías legales y constitucionales que tiene todo administrado....”

ANÁLISIS DE RESPUESTA CGR

De lo expuesto por la ANLA en su respuesta donde justifica sus actuaciones, fundamentado en la aplicación de la Ley 1333 de 2009, no es de recibo sus fundamentos, toda vez que se evidencia falta de actuaciones oportunas, donde se deja transcurrir demaciado tiempo entre una y otra actuación y aún realizando visitas e inspecciones oculares, producidos sus resultados no son utilizados para proferir la siguiente actuación, incluso debiendo realizar nuevamente visitas para asegurarse de la existencia de la infracción ambiental, con lo que se adelantan actuaciones innecesarias.

Incluso por lo inoportuno de sus actuaciones, en el caso de retomar puede ya no existir el implicado, o desaparecen las razones que dieron origen a ese PAS, ni tampoco se ha dado solución al daño ambiental, ni se evidencia la gestión como autoridad ambiental, ni se ha dado la adecuada protección de los bienes y servicios ambientales. Por lo que el hallazgo se mantiene con la misma connotación.

HALLAZGO 14. Oportunidad Reporte Información Procesos Administrativos Sancionatorios. (A . D14)

Criterio y fuentes de Criterio

De conformidad con los artículos 113, 117 y 119 de la Constitución Política, la Contraloría General la República es un órgano de control, autónomo e independiente, que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

El artículo 1 del Acto Legislativo No. 04 de 2019, modificó el artículo 267 de la Constitución Política en los siguientes aspectos: i) amplió las competencias de la Contraloría General de la República señalando que le corresponde la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos; ii) el control fiscal además de ser posterior y selectivo, podrá ejercerse de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, iii) ...; iv) el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales, v) ...

En consonancia con lo anterior, el artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, modificó artículo 268 de la Constitución Política otorgando, entre otras, las siguientes facultades al Contralor General de la República: i) exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos; ii) ...; iii) ...; iv) ...; v) imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley.

Así mismo el Decreto 403 de marzo 16 de 2020 establece:

ARTÍCULO 59. Acceso y análisis a la información. La Contraloría General de la República podrá requerir, conocer y examinar todos los datos e información sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, sin oponibilidad de reserva legal, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones.

Para lo anterior, la Contraloría General de la República podrá apoyarse en la gestión inteligente de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, inteligencia artificial, analítica y minería de datos, análisis predictivo y prospectivo, entre otros, para la determinación anticipada de eventos o malas prácticas, con probabilidad significativa de ocurrencia, persistencia o mutación, y que impliquen riesgos de pérdida del patrimonio público.

ARTÍCULO 80. Campo de aplicación. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal

ARTÍCULO 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:

(...)

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

i) Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de los órganos de control o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.

j) No comparecer oportunamente a las citaciones que hagan los órganos de control fiscal.

k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en

general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.

n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información. (...)"

ARTÍCULO 93. Control de datos e información. Los órganos de control fiscal realizarán actividades de control pertinentes ante la evidencia de deficiencias importantes en la generación y disposición de datos e información pública por parte de los sujetos de control, con el fin de evaluar los procesos y productos relativos a los activos de información, determinar el grado de calidad de los mismos, emitir un concepto sobre la gestión de dichos activos y requerir un plan de remediación cuando sea el caso.

La Ley 734 de 2002, establece en su Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público....

Hechos

La CGR evidenció en desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento que adelanta a la ANLA-PHEQ, que esta Autoridad Ambiental no maneja información confiable y efectiva con relación a la gestión sancionatoria ambiental, en ejercicio de su función misional, en aras de **mantener el orden público ambiental**, potestad que es ejercida a través de las funciones de inspección, vigilancia y control, mediante la imposición de medidas administrativas; con lo cual esta Autoridad Ambiental, vulnera los principios de efectividad y eficacia, como garante de medidas preventivas y resarcitorias ante la afectación de los servicios ecosistémicos que circundan el proyecto en sus diferentes etapas.

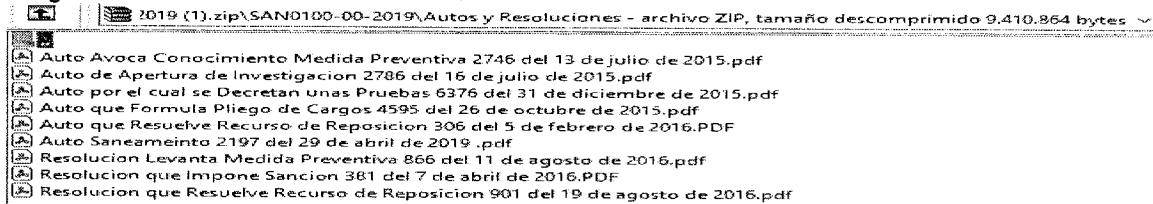
Lo anterior, se soporta en que para efectos de realizar el objetivo de Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en el cumplimiento del régimen sancionatorio ambiental y el desarrollo de los procesos sancionatorios correspondientes al proyecto "Hidroeléctrica del Quimbo, se solicitó información a la ANLA con oficio del 21 de julio de 2020, del cual refirieron la existencia de 8 PAS vigentes, reiterando la misma información en reunión virtual y presentación en Power Point que realizará esta Autoridad Ambiental en agosto 3 de 2020, pero debido a que no se hizo referencia a Procesos archivados y/o terminados, en la misma reunión se realizó requerimiento para que la reportarán.

En vista de que no se obtuvo respuesta, nuevamente se realizó requerimiento donde la CGR vía correo electrónico: *"Desde el 21 de agosto en reunión con la ANLA se solicitó relación de los Procesos Sancionatorios concluidos con multa y/o sanción y los archivados con relación al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo."*

Sin embargo, de la respuesta entregada el 1 de septiembre de 2020, sólo reporta un proceso sancionatorio, el mismo que presentaron en reunión de prueba de recorrido; sin embargo, para obtener la totalidad de la información y realizar su análisis, se requirió nuevamente mediante correo del 2 de septiembre de 2020, al que se anexó por parte de la CGR una matriz a fin de que ANLA reportara la relación de los Procesos Sancionatorios, con los datos allí indicados.

En respuesta allegada: **Radicado 2020145548-2-001 de 09 septiembre de 2020**, no diligenciaron la matriz, solo hicieron mención del PAS0100-00-2019 y adjuntaron la siguiente información:

Imagen 1: Información PAS0100-00-2019



Fuente: Radicado 2020145548-2-001 de 09 septiembre de 2020

Posteriormente, nos sorprende ANLA con una respuesta en donde mediante Radicado: 2020195588-2-001 del 13 de noviembre de 2020, producto de la Solicitud sobre información Derecho de Petición allegado a la CGR, con el código SIPAR 2020EE0135882-SE del 3 de noviembre de 2020, en el desarrollo de la Auditoría Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo. Expediente LAM4090 presentan sobre el tema de los procesos sancionatorios otra información diferente a la aportada en respuesta a requerimientos y respuestas anteriores, siendo evidente que no existe confiabilidad de la información, veamos:

De la respuesta con Radicado **2020195588-2-001** de Fecha: 2020-11-13 17:14 Proceso: 2020195588 entregada por ANLA al equipo auditor se hace referencia: "(...) Producto del seguimiento ambiental al proyecto se han surtido catorce (14) investigaciones relacionadas con el proyecto, a través del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales de la Oficina Asesora Jurídica, de las cuales, nueve (9) expedientes se encuentran activos y cinco (5) inactivos y/o archivados. De lo anterior, sea del caso indicar que las circunstancias que dieron paso al archivo de los expedientes donde se surtía una investigación ambiental, obedecieron a: i). que los hechos y hallazgos objeto de verificación conforme la valoración técnica y jurídica realizada permitieron establecer la improcedencia de dar inicio a una actuación sancionatoria, ii). se demostró alguna de las causales de cesación del procedimiento establecidas en el artículo 9 de la Ley 1333 de 2009 y iii). que surtidas las etapas procesales se adoptó la decisión de fondo que derecho correspondía conforme lo previsto en el artículo 27 de la norma en mención.

Así, es preciso anotar que los fundamentos que dieron lugar al archivo de los cinco (5) expedientes que se mencionaron anteriormente, se encuentra ampliamente descrito en el

acápite "Procesos Inactivos" de la respuesta a la solicitud No. 3º del presente documento..."

Tabla 19: Procesos de Investigación Inactivos.

SAN0157-00-2019	Hechos objeto de imposición de medida preventiva. Por la explotación de materiales de construcción que se adelantaba en el área contigua a los Sectores Nos. 14 y 14 A, en inmediaciones de la vereda El Espinal en jurisdicción del Municipio de Tesalia – Huila.
SAN0121-00-2019	Hechos objeto de imposición de medida preventiva. Por el aprovechamiento forestal en el vaso del embalse del PHEQ, hasta tanto EMGESA realice el inventario de las especies epifitas presentes en dicha zona y se realice ante la Dirección de Bosques del MADS..
SAN0122-00-2019	Hechos objeto de investigación. Por no haber informado a la ANLA sobre la programación e inicio de las actividades correspondientes al proyecto de compensación por aprovechamiento de cobertura vegetal por flora, conforme lo requiere el numeral 2 del artículo 3 del Auto 954 de 2012.
SAN0455-00-2019	Hechos objeto de imposición de medida preventiva. Por no presentar oportunamente los ajustes al estudio de vulnerabilidad de población.
SAN0456-00-2019	Hechos objeto de investigación. Por adelantar obras y actividades que forman parte integral del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, consistentes en la excavación de un túnel o galería de inspección, la adecuación de una zona de botadero para el almacenamiento del material estéril generado, y la adecuación de accesos y construcción de obras anexas.

Fuente: Oficina Asesora Jurídica. ANLA.2020.

De esta información anterior y a pesar de la reiteración en la solicitud y diligenciamiento de una matriz, la CGR no obtuvo la misma respuesta, toda vez que, respecto de los requerimientos de PAS inactivos, concluidos y/o archivados, solo hicieron referencia al SAN0100-00-2019.

Lo anterior no le permitió a la CGR contar con la información real y veraz sobre la cantidad de PAS originados con ocasión del PHEQ, para efectos de realizar el análisis y desarrollo de esos procesos y concluir frente a dichas actuaciones.

No actúa de manera ordenada y consecuente la ANLA en el reporte de la información, toda vez que dejó de referir la existencia de 6 Procesos Sancionatorios, por lo que no fue posible para la CGR analizar esos expedientes, ante la omisión de su reporte, para efectos de producir su análisis y estudio con la consecuente observancia de sus trámites y respectivas actuaciones conforme a la norma que los regula.

Causa

Ausencia de mecanismos de control en la confiabilidad de la información con que cuenta, como es el caso del reporte incompleto entregado a la CGR y falta de coordinación entre las dependencias y/o áreas que manejan estos expedientes.

Deficiencias en el sistema de control interno para realizar el control y seguimiento de los procesos misionales de la Entidad.

Efecto

Las deficiencias evidenciadas en la información con que cuenta la ANLA afecta de manera sustancial la toma de decisiones efectivas y oportunas en cumplimiento de su quehacer misional, lo que adicionalmente, entorpece la gestión e induce a error al Ente de Control, incluso, informando de la existencia de esos Procesos sólo hasta el 19 de noviembre de 2020 (fecha correo electrónico).

Esta situación configura una observación administrativa con presunto alcance disciplinario

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En respuesta que remitió la ANLA dentro del término para efectos de proferir sus argumentos frente a los hechos aquí mencionados, refiere en su amplia respuesta:

*"(...)Es por ello, que esta Autoridad tomando en consideración el requerimiento realizado por el Ente de Control y teniendo en cuenta que en el misma se solicitó el reporte de las investigaciones que se estaban surtiendo contra EMGESA S.A. E.S.P. por el desarrollo del proyecto en mención, entendiéndose estas como aquellas sobre las cuales se debía adelantar alguna de las etapas procesales de la Ley 1333 de 2009, a través del Grupo de Actuaciones Sancionatorias de la Oficina Asesora Jurídica, procedió a reportar los procesos sancionatorios **activos** que reunían dicha condición (SAN0122-00-2019, SAN0174-00-2017, SAN0081-00-2016, SAN0123-00-2019, SAN0074-00-2019, SAN0120-00-2019, SAN0123-00-2019 y SAN0075-00-2019) y sobre estos, el día 21 de agosto de 2020, se adelantó la reunión denominada "Prueba de Recorrido Auditoria Proyecto el Quimbo", la cual quedó grabada en audio y video. (...)*

Sin embargo, conforme la petición¹ realizada durante el desarrollo de la reunión "Prueba de Recorrido Auditoria Proyecto el Quimbo", la ANLA procedió a incluir el día 01 de septiembre de 2020 en la carpeta compartida del One Drive "Prueba de Recorrido No. 1"² la información relacionada con la actuación sancionatoria surtida en el expediente SAN0100-00-2019, en donde junto con las evidencias se observa que en dicha actuación no se debía adelantar ninguna fase procesal de la ley en mención,..."

De manera reiterativa en su respuesta la ANLA refiere haber aportado la información manifestando:

"(...)En consonancia, es relevante transcribir la respuesta brindada en el oficio en mención, en donde, acorde con el requerimiento realizado, se indicó: "En atención al asunto de la referencia, relacionado con la solicitud de información en el marco del desarrollo de la auditoría de cumplimiento al proyecto Hidroeléctrico el Quimbo en la cual se requiere indicar en una matriz allegada por su despacho los procesos sancionatorios concluidos con multa y/o sanción y los archivados con anterioridad a la vigencia 2015. Conforme a su petición, nos permitimos informar que una vez revisado el Sistema de Información de Licencias Ambientales –SILA se encontró un

(1) expediente en estado inactivo con anterioridad a la vigencia 2015, aclarando que el mismo no concluyó con multa o sanción, sin embargo, se relaciona en la matriz propuesta.”

En otro de sus apartes describe:

“(…)Por lo anterior, cabe resaltar que el motivo por el cual esta Autoridad en el Oficio No.

2020145548-2-001 del 09 de septiembre de 2020, no reportó el expediente **SAN0455-00-2019** (expediente archivado en el 2014), es porque en dicho plenario no se adelantó, concluyó y/o archivó un proceso sancionatorio, esto, si se tiene en cuenta que las únicas actuaciones que se encuentra en el mismo, son las que se desprendieron de la valoración y análisis de las circunstancias que motivaron la imposición y levantamiento de la medida preventiva de amonestación escrita ordenada en la Resolución No. 025 del 26 de octubre de 2011. (..)

Aunado a lo descrito, se debe poner de presente que en la respuesta dada con ocasión del requerimiento realizado en el Radicado No. 2020145548-1-000 del 02 de septiembre de 2020, no se incluyó el reporte del expediente inactivo SAN0122-00-2019 (proceso sancionatorio), toda vez que conforme se puede constatar en el Oficio de Respuesta No. 2020195588-2-001 del 13 de noviembre de 2020, dicho plenario fue archivado en vigencia posterior a la solicitada, esto es, el año 2019 con la expedición de la Resolución No. 2550 de 26 de diciembre de 2019…”

ANALISIS RESPUESTA CGR

Frente a los argumentos expuestos por la ANLA, es de reiterar que al inicio de este proceso de Auditoría- julio de 2020-, la CGR solicitó en reunión virtual de presentación del Equipo Auditor, mediante oficio dirigido al Director, Asunto: “Solicitud de información licencia ambiental LAM4090”, en donde en el Numeral 10. Relación de **todos los procesos sancionatorios** realizados por parte de la ANLA en la licencia ambiental indicando su estado a la fecha.

Es por ese requerimiento que la ANLA reporta inicialmente la información de los procesos sancionatorios, claro, sin referir la totalidad de ellos, procediendo la CGR a preguntar en reunión virtual, si esos 8 eran la totalidad de los PAS, a lo que refirieron que no y se solicita en esa misma reunión entregarán la relación de los demás procesos, sin que llegará la información, teniendo este Ente de Control que solicitar de manera reiterativa el reporte, debido a que no se allegó ni de los activos, ni tampoco de los inactivos, veamos en cuadro siguiente los PAS que la ANLA no reportó:

Tabla 20: PAS no reportados.

No. Sancionatorio	Fecha Apertura	Auto y/o Concepto Técnico	Última Actuación y fecha
SAN0121-00-2019	24-jun-15	Auto 2489 de 24 de junio de 2015, Comunicación No. 4120-E1-64499 de 20 de Noviembre de 2014, relacionadas con la Resolución No. 2134 del 20 de octubre de 2014, emanada de la CAM y con el informe técnico que le sirvió de insumo a dicho acto administrativo.	Auto 1165 de 5-Abril-2016. Ordena archivo del Expediente.

No. Sancionatorio	Fecha Apertura	Auto y/o Concepto Técnico	Última Actuación y fecha
SAN0157-00-2019	26-feb-15	Auto 776 Inició bajo argumentos y comunicación de la CAM impone medida preventiva por explotación de materiales de construcción en el área contigua y ubicada en la Vereda El Espinal, municipio de Tesalia.	Auto 2258 de 29 de abril de 2019, Realizar saneamiento documental y renombrarse en adelante y para todos los efectos SAN0157-00-2019
SAN0455-00-2019	26-oct-11	Resolución No. 25 del MAVDT impone medida preventiva, obligaciones aspecto socioeconómico (obras, reasentamientos, compra de predios, compensaciones, entre otros.)	Resolución 937 de 19 de agosto de 2014. Archiva Actuación administrativa que origino medida preventiva.
SAN0456-00-2019	16-dic-08	Resolución No. 2339 del MAVDT Iniciar construcción del PHEQ, específicamente la construcción de un túnel sin contar con Licencia Ambiental	Resolución 2188 de 6 de noviembre de 2009. El cargo formulado no llamado a prosperar, debido a que las actividades realizadas no están sujetas a licenciamiento ambiental
SAN0220-00-2020	21-ago-20	Auto 803, avoca conocimiento e inicia el PAS. Concepto Técnico 3195 del 29 de mayo de 2020 concentraciones de oxígeno disuelto a la entrada del embalse, incumplimiento reiterado de la presentación de la información soporte de los monitoreos	

Fuente: Radicado 2020195588-2-001 fecha: 2020-11-13 17:14 Proceso: 2020195588 entregada por ANLA- Análisis CGR.

De la respuesta de la ANLA donde se refleja que no se suministró la información como la solicitó la CGR y de los motivos que se expresan frente a los hechos referidos, se ratifica el hallazgo con la misma connotación.

A continuación se expone el análisis de procesos administrativos sancionatorios adelantados por la CAM- PHEQ.

HALLAZGO 15. ETAPAS Y ACUMULACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS. (A. D15)

Criterios y Fuentes de Criterio

La Ley 1333 de 2009, en la que se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, define las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar; (ii) iniciación de procedimiento sancionatorio; (iii) formulación de cargos; (iv) práctica de pruebas; y (v)

determinación de responsabilidad y sanción. El Consejo de Estado identifica que, aunque la fase de indagación preliminar es optativa, pues sólo busca comprobar la existencia de un hecho que pueda acarrear una sanción ambiental, las demás etapas son esenciales para garantizar el debido proceso.

Las actuaciones y procedimientos administrativos cuya finalidad sea la imposición de sanciones por infracción ambiental que inicien a partir del 2 de julio de 2012, deberán acoger las nuevas etapas, las adiciones o modificaciones establecidas en la Ley 1437 de 2011 con el fin de evitar la violación al derecho fundamental al debido proceso del investigado. Decidir no realizar la integración normativa y aplicar únicamente el procedimiento establecido en el capítulo IV de la Ley 1333 de 2009 conlleva necesariamente a la violación del debido proceso del investigado y al desconocimiento de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de 1991 y desarrollados por la Ley 1437 de 2011 en el Título I, Capítulos I y II.

El Numeral primero del artículo 148 del Código General del Proceso, refiere los requisitos, para acumular dos (2) o más procesos:

A solicitud de parte o de oficio. Que se tramiten en la misma instancia y por el mismo procedimiento. Que las pretensiones de cada una de las demandas hubieran podido acumularse en una sola. Que las pretensiones sean conexas y las partes son demandante y demandado recíprocos. Que las excepciones propuestas por el demandado se fundamenten en los mismos hechos.

Se advierte que la acumulación de procesos pretende que las disposiciones judiciales sean coherentes y se eviten soluciones contradictorias en casos análogos. Igualmente, simplifica el procedimiento y reduce gastos procesales, en aras del principio de economía procesal.

La Ley 734 de 2002, establece:

*“(...) **Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público:*

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

Hechos

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.

Lo anterior, en desmedro de la efectividad de los mismos, impactando la gestión de la Entidad y distrae el uso de recursos humano y financiero, aunado a la permanente rotación de personal técnico y jurídico con lo que se pierde la secuencia de los procedimientos y dilación de los procesos y de la memoria institucional. En este sentido, se destaca la génesis de los postulados sancionatorios del derecho ambiental correspondiente al artículo 17 de la Ley 23 de 1973 en donde se establece: “Será sancionable conforme a la presente ley, toda acción que conlleve Contaminación del medio ambiente... (...)” (Ley 23, 1973, art 17), en donde se incorporan los principales lineamientos dogmáticos que permiten dilucidar con mayor claridad el contexto de la “contaminación ambiental”, la cual se explica en el artículo 4º de la Ley en cita, en el siguiente sentido; “Se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares”. (Ley 23, 1973, art 4º)

Tabla 21: SANCIONATORIO 036 DE 2016- MAYO 23

<i>Auto No.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Concepto Técnico</i>	<i>Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones</i>	<i>Actividad</i>
36	23-may-16	Denuncia Rad No. 2227 de 27 Octubre 2015 y Concep. Técnico 623 de 6 de noviembre de 2015.	Quema, tala, afectación a ronda protectora de fuente hídrica de la Quebrada La Yaguilda, predio ubicado en la vereda La Galda Municipio El Agrado, Huila. Refieren en Concepto Técnico no poder determinar cuándo inicio ni cuando se terminó la afectación.	Apertura Sancionatorio Ambiental

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
Radicado 20163300174302	30-ago-16	Solicitud Cesación del Proceso	Argumentos: 1. La actividad que se investiga no tiene certeza de posibles infractores. 2. Existencia de un informe del CONSORCIO DISTRITOS DEL HUILA en el que evidencia que las infracciones investigadas ya habían sido realizadas por terceros, 3. Las fotografías del Concepto técnico No. 623 del 6 de noviembre de 2015 son pruebas respecto de las consecuencias del hecho, pero no prueban quienes son los posibles infractores. 4. El acto de inicio del Sancionatorio no contiene la información detallada de los infractores, sino de posibles infractores. Se endilga responsabilidad a EMGESA sin ningún sustento técnico y legal. 5. El material fotográfico que incorpora la CAM no cumple con el requisito legal y finalidades propias de la etapa de investigación acorde a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 133 de 2009 entre otros.	
159	20-ene-17	Trámite resolver	Refieren como sustento los Conceptos técnicos proferidos, Acta de flagrancia por infracción ambiental.	Niegan cesación del PAS
23	20 de enero de 2017	Con base en pruebas documentales, visitas e inspección	Decretan pruebas dentro del proceso: Documentales y testimoniales, las que se consideran pertinentes por guardar relación frente a los hechos investigados y pretender probar la tala de pindo por parte de la comunidad, el estado del predio antes y después de las intervenciones realizadas por el Consorcio Distritos del Huila y que igualmente conducen a generar mayor conocimiento frente a las afectaciones ambientales investigadas. Periodo probatorio 30 días.	Decretan pruebas documentales y testimoniales
Auto 6	27/11/2019	Con base en pruebas documentales, visitas e inspección	Vincula a dos sociedades para que se hagan parte en el Proceso, frente a la responsabilidad por la infracción ambiental relacionada con la quema, tala y afectación a la ronda protectora de fuente hídrica de la Quebrada La Yaguida, vereda La Galda, municipio del Agrado.	Vinculaciones al PAS y Pruebas

Fuente: CAM

Se apertura PAS en mayo de 2016 proveniente en atención de la Denuncia Rad No. 2227 de 27 octubre 2015, soportado en el Concepto Técnico 623 de 6 de noviembre de 2015, mediante el cual se obtienen evidencias del daño ambiental generado, sin

embargo, a la fecha no se establecido con claridad los hechos ni los infractores, para efectos de formular cargos y sancionar a los responsables.

De otra parte, EMGESA solicitó la cesación del proceso sin que el acto administrativo que lo resuelve, se soporte en argumentos y motivaciones ni relacionan las evidencias que determinen la responsabilidad, de tal manera que le permitan continuar con el proceso y así formular pliego de cargos para imponer las sanciones correspondientes y resarcir el daño causado.

Lo anterior evidencia un permanente desgaste administrativo en desarrollo de estos procesos, que ameritan visitas e inspección física a los sitios de ocurrencia de los hechos, generando conceptos técnicos, actas de visita y demás evidencias que no son integrados al proceso oportunamente, en aras de gestionar efectivamente los procesos sancionatorios ambientales a cargo de la Corporación, ocasionando, mantener volúmenes de procesos vigentes, en detrimento de la eficiencia y eficacia de sus pronunciamientos, además de distraer los recursos en estas actividades dilatorias y que no reflejan resultados en proporción al daño ocasionado al medio ambiente, del que transcurridos varios años no se han implementado acciones que tiendan a subsanar y resarcir el daño ocasionado, como se evidenció en los siguientes casos:

Tabla 22: SANCIONATORIO 037 DE 2016- MAYO 23

<i>Auto No.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Concepto Técnico</i>	<i>Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones</i>	<i>Actividad</i>
DTC 037	23-may-16	Concepto Técnico 624 de 2016; Denuncia Radicado CAM No. 2228 del 27 de octubre de 2015	"Tala de Pindo en el cauce y franja protectora margen izquierda de quebrada Yaguilga, mas aberturas de camino longitud 400 metros y ancho 6 metros, en predio del señor de Sergio Fernando Méndez ubicado en la vereda La Galda del municipio de EL Agrado". (Similares hechos del SAN 036)	Apertura Sancionatorio Ambiental
radicado 20163300174302	30-ago-16	Solicitud Cesación del Proceso	Argumentos: 1. La actividad que se investiga no tiene certeza de posibles infractores. se puede evidenciar que la infracción ambiental endilgada a EMGESA fue hecha por un tercero y prueba de ello es que en las visitas realizaba la CAM junto con EMGESA se evidencia que son terceros ajenos al proyecto los que realizan la tala y quedo documentado en acta firmada tanto por la CAM como por EMGESA. esta actividad que se investiga no tiene certeza de los posibles infractores, por ende no se le puede endilgar la responsabilidad a EMGESA S.A ESP.	Trámite solicitud

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
Res 151	19-ene-17	Trámite resolver	Refieren como sustento la denuncia, Conceptos técnicos proferidos, prueba documental y testimonios.	Niegan cesación del PAS
Auto 031 y 022	7-marz-2017 y 19-ener-2017	Con base en pruebas documentales, visitas e inspección	Acceder a la práctica de pruebas decretando documentales, testimonios e informes por 30 días.	Practicar pruebas necesarias frente a los hechos.
DTC 118	9-dic-19	Concepto Técnico, informes, visitas, testimonios, oficios.	Tiene en cuenta pruebas de las que concluyen: Imputación Fáctica: "Afectación ambiental por pérdida de cobertura vegetal debido a las actividades de tala de individuos forestales dentro de ronda de protección hídrica de la quebrada Yaguilga del Municipio del Agrado" Imputación Jurídica: Violación artículos 8, 42 y 50 del ACUERDO 009 DE 2018 - ESTATUTO FORESTAL DE LA CAM; así como lo establecido en el artículo 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques del DECRETO 1076 DE 2015.	Formula pliego de cargos

Fuente: CAM

En lo referente a este proceso, se evidencia que sus actuaciones inicialmente se realizaron de manera pronta entre los años 2016 y 2017, pero para efectos de formular cargos, la CAM ha sido inoperante e ineficiente, pues para este Proceso 037, dejó transcurrir 33 meses sin que a noviembre de 2020 hayan formulado pliego de cargos.

La Ley 1333 de 2009, contempla que en aspectos que no son regulados por ella, como es el tema de la acumulación de procesos, frente a hechos similares, se acogen los procedimientos del Numeral primero del artículo 148 del Código General del Proceso, que refiere los requisitos, para acumular dos (2) o más procesos; figura que pretende en casos análogos, simplificar el procedimiento y reducir gastos procesales, en aras del principio de economía procesal, evitando tramitar procesos por aparte frente a hechos similares.

Del análisis de este Sancionatorio, se evidencia que se presenta una inconsistencia para efectos de practicar la prueba de "*recibir la versión libre*", como producto de la visita practicada por los técnicos, pues establecen como recomendaciones: *Recibir versión libre y espontánea de los hechos al señor Fernando Méndez, con el fin de establecer su responsabilidad en los hechos narrados. Mientras que en otro de los apartes refieren: Citar a versión libre y espontánea a la empresa EMGESA S.A. E.S.P para aclarar su presunta responsabilidad sobre las afectaciones ambientales encontradas en el predio del señor Sergio Salazar Sánchez.*

De lo evidenciado, se concluye que dadas las deficiencias y carencias de estos PAS hacen que no se cumpla con el fin de la sanción, a pesar de la formulación de quejas, denuncias y derechos de petición, sin que la Corporación dé trámite oportuno, con el fin de obtener como resultados la toma de medidas que solucionen de manera definitiva la problemática ambiental manifestada, en detrimento de la confianza depositada en la autoridad ambiental.

Causa

Ausencia de mecanismos de control de los procesos sancionatorios y desarticulación de las dependencias técnicas y jurídicas, teniendo en cuenta la alta rotación de personal técnico, provocando de esta manera desconocimiento del debido proceso que se debe llevar a cabo por parte del personal técnico para la apertura o iniciación de procesos sancionatorios ambientales.

Efecto

Desgaste administrativo y financiero por parte de la CAM, produciendo actuaciones inoportunas, por desconocimiento del PAS, en los que no se tienen en cuenta las denuncias y quejas, incluso de la similitud de los hechos para acumularlos y reducir la cantidad de procesos sancionatorios por economía procesal, así como los resultados de las visitas técnicas que una vez causado su resultado y consignado en el Concepto Técnico, reposan o se archivan en los expedientes por años, sin que soporten la toma de decisiones en aras de adoptar las medidas que correspondan y/o adelantar las actuaciones oportunas.

Dilación en el tiempo, por transcurrir varios años desde la apertura de un PAS, con actuaciones inoportunas y sin que la Corporación haya proferido una sanción o multa frente a los daños ambientales que originaron su apertura, ocasionando que este proceso pierda su razón de ser.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En respuesta que remitió la CAM dentro del término para efectos de proferir sus argumentos frente a los hechos, en cuanto a los procesos sancionatorios 036 y 037 ambos de 2016, no refiere precisamente lo argumentado por la CGR, sino que desvía su atención a otros aspectos como la carencia de certeza sobre la responsabilidad, la idoneidad de los técnicos que realizan la visita y que es el presunto infractor quien tiene la carga de la prueba, veamos:

“ Así las cosas, la Corporación reitera el argumento expuesto en la respuesta a la presente observación, en lo relacionado a que no hubo certeza de la responsabilidad de los infractores, indicando que como es de su conocimiento, el primer actuar de esta Autoridad, una vez se tiene conocimiento de la presunta infracción, es la realización de una visita de inspección ocular, en la que no siempre y en la mayoría de casos, se evidencian hechos en flagrancia, por tanto, las investigaciones en campo son el soporte técnico con el que podemos dar continuidad a dichas diligencias jurídicas; informes que no pueden someterse a

juicio por parte del despacho, pues el personal que realiza las visitas se considera idóneo para emitir este tipo de diligencias. Razón por la cual, es el presunto infractor quien debe demostrar que lo allí conceptuado, no es cierto y con elementos probatorios desvirtuar su presunción de culpabilidad.”

De la misma forma indica que el PAS se puede tramitar en el término de 20 años, realizando una indebida interpretación, lo que al respecto describe:

“ Se debe precisar, que como es de su conocimiento, dentro de la ley especial, en la que se regula el procedimiento sancionatorio ambiental, se habla de algunos términos perentorios para surtir determinadas etapas procesales y respecto a otros, no define término para dar continuidad a la siguiente instancia procesal, entendiéndose con ello, que los mismos se pueden surtir dentro de veinte (20) años siguientes, luego de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción, conforme lo establece el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009”... (subrayado nuestro)

Aquí es de precisar a la CAM, que la intención de la norma es para establecer que esos - 20 años que refiere la Ley 1333 de 2009-, es para efectos de la caducidad de la acción, es decir, ese término es para iniciar el PAS, es el lapso de tiempo que se cuenta desde cuando ocurrió el daño ambiental y permite hasta esos 20 años, para poder instruir el proceso, que se cuenta a partir del conocimiento y/o de la ocurrencia de la infracción ambiental, pero de ninguna manera para que las Autoridades Ambientales se tomen ese lapso de tiempo en el trámite de un PAS, sino cuál sería su fundamento y en especial de concluir el proceso en un lapso de tiempo demasiado extenso, dejando en el abandono y a la intemperie el resarcimiento del daño ambiental, el cual por la prolongación del tiempo ya ni existe el presunto infractor, ni las condiciones de tiempo, modo y lugar de su ocurrencia.

Corroborar lo manifestado por la CGR lo expresado de manera permanente por la H. Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia C-401/10. Señalamiento de caducidad de acción sancionatoria ambiental/ -Término/ Contabilización del término/DERECHO AL AMBIENTE SANO-No se desconoce por término de caducidad de la acción sancionatoria ambiental.

: “ La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social “(...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. (lo resaltado es nuestro)

La obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas, como parte del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones, por lo que la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc., de forma tal que la potestad sancionatoria no quede indefinidamente abierta, y su limitación en el tiempo con el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración. . (lo resaltado es nuestro)

(...)

4.2. Como se puede apreciar, entre los principios de configuración del sistema sancionador enunciados por la Corte Constitucional se encuentra el que tiene que ver con la prescripción o la caducidad de la acción sancionatoria, en la medida en que “(…) los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios”. (…)

Frente a la nueva realidad de afectación del ambiente y de reconocimiento del mismo como un verdadero derecho colectivo, el legislador ha ofrecido una respuesta que tiene los siguientes elementos: Se fija para la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental un término general de veinte años contado a partir del hecho o la omisión causante del deterioro; sin embargo, cuando se trata de hechos u omisiones sucesivas, el término se cuenta a partir del último día en el que se haya generado el hecho o la omisión y, mientras persistan las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño, la acción sancionatoria se puede ejercer en cualquier tiempo

De este modo, encuentra la Corte que, al fijar un plazo de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, el legislador ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente; que de ello no se sigue una consecuencia contraria al deber del Estado de proteger el ambiente, no sólo por la razón anotada, sino porque, además, la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, finalmente, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y con la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental.”

Análisis Respuesta CGR

De la indebida interpretación de la norma, aunado a que frente a aspectos referidos en la observación como similitud de los hechos para acumularlos y así reducir la cantidad de procesos sancionatorios por economía procesal, así como los resultados de las visitas técnicas que una vez causado su resultado y consignado en el Concepto Técnico, reposan o se archivan en los expedientes por años, sin que soporten la toma de decisiones y/o adelantar las actuaciones oportunas, no se presenta pronunciamiento. En virtud de lo expuesto se ratifica el hallazgo y con la misma connotación disciplinaria.

HALLAZGO 16. ACTUACIONES EN EL PAS Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO. (A. D16)

Criterios y Fuentes de Criterio

La Ley 1333 de 2009 tiene como objeto regular en su integridad el procedimiento sancionatorio ambiental el cual, a partir del 21 de julio de 2009, todas las autoridades ambientales debían acudir para la imposición de sanciones por infracción a la normativa ambiental. Igualmente, con el surgimiento de la Ley 1564 de 2012, “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, hace más énfasis en la protección y defensa del implicado, aunado a que la Ley 1437 de 2011, “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, protege y brinda más garantías del derecho de defensa al ciudadano y no tanto a la administración.

La Ley 1333 de 2009, estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual ejerce a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades ambientales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

La Ley 1333 de 2009 señaló en su artículo 3° que son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental, los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el Artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

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

Artículo 22 de la Ley 1333 del 2009 determina que 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.

La Ley 1333 de 2009, en la que se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, define las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar; (ii) iniciación de procedimiento sancionatorio; (iii) formulación de cargos; (iv) práctica de pruebas; y (v) determinación de responsabilidad y sanción. El Consejo de Estado identifica que, aunque la fase de indagación preliminar es optativa, pues sólo busca comprobar la existencia de un hecho que pueda acarrear una sanción ambiental, las demás etapas son esenciales para garantizar el debido proceso.

Lo anterior se sustenta en que, entre la etapa de iniciación de procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, el presunto infractor tiene la oportunidad de solicitar la cesación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental de acuerdo con las causales establecidas en la ley, una oportunidad para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1333 la cesación sólo podrá declararse antes del auto que formula cargos. Teniendo en cuenta lo indicado, establecer en una sola actuación administrativa el inicio del procedimiento y la formulación de cargos, elimina la oportunidad del presunto infractor de ejercer su derecho a la defensa a través de la solicitud de cesación anticipada del proceso.

La misma Ley 1333 del 2009 establece sobre la Cesación de procedimiento. Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9° del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor.

Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”.

Decreto 1076 de 2015.- SECCIÓN 12. RÉGIMEN SANCIONATORIO ARTÍCULO 2.2.5.1.12.1. Régimen Sancionatorio. La autoridad ambiental en el ámbito de sus competencias impondrá las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar siguiendo el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009.

La Ley 734 de 2002, establece:

*“(…) **Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público:*

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

Hechos

La CGR evidenció una gestión ineficiente e inoportuna de la CAM, en su función misional sancionatoria, lo cual se soporta en una omisión de sus funciones establecidas en los numerales 12 y 17 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. En lo referente a “12) *Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos; y 17) “Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados””.*

Lo anterior, se observó en las situaciones a continuación descritas:

Tabla 23: Actuaciones sancionatorio 048 de 2014- septiembre 17

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
SN	3-sep-14	Concepto técnico 326 de 3 de septiembre de 2014 y Denuncia 1525 de 2014	Realizar actividades como la Tala indiscriminada de árboles dentro del predio Santiago y Palacios, Municipio de Garzón con fines de adelantar actividades de reasentamiento de algunas comunidades objeto de reubicación en el proceso constructivo del PHEQ, sin contar con el respetivo permiso de aprovechamiento otorgado por la Autoridad Ambiental Competente, de conformidad a denuncia y radicación del 3 de septiembre de 2014 y realizar otras actividades no autorizadas.	Apertura Sancionatorio Ambiental
Res. 1794	4-sep-14	Medida Preventiva	suspender de manera inmediata las actividades de tala e intervención de las coberturas forestales y demás biomasa, producto del aprovechamiento forestal ilegal dentro del predio Santiago y Palacios en desarrollo del proyecto de Reasentamiento y del Distrito de Riego. Restringir las actividades de quema del material vegetal obtenido del aprovechamiento forestal, por cuanto esta acción no está contemplada dentro de la posibilidad de manejo y con ello evitar la potencialización de los posibles impactos.	Ordenan suspender actividades a Emgesa
Auto 1 y 2	1 de 8 de julio de 2015 y 2 de 4 de enero de 2016	Con base en pruebas documentales, visitas e inspección	Del primero: Vincular a este PAS al Consorcio conformado por la firma RG INGENIERIA LTDA y la firma INGEDERE LTDA, para efectos de que comparezca a la acción administrativa. Se ordena recibir versión libre y testimonios. Del Segundo, se ordena modificar la vinculación	Vinculaciones al PAS y Pruebas
126	18-may-18	Concepto Técnico No. 355 del 16 de septiembre de 2014	Tiene en cuenta pruebas Documentales: • Acta de imposición de Medidas Preventivas del 03 de septiembre de 2014. • Concepto Técnico de Visita consecutivo No. 326 de fecha 04 de Septiembre de 2014. • Fotografías inmersas en el Concepto Técnico de Visita consecutivo No. 326. Visita: • De inspección ocular realizada el 03 de Septiembre de 2014, por parte de la Dirección Territorial Centro y profesionales de la CAM.	Formula pliego de cargos

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
Res 637	12/03/2019- Notificada 23 de abril de 2019	Denuncia y Conceptos Técnicos de 2014	Dejar sin efecto algunas actuaciones dentro de este PAS, teniendo en cuenta Radicado CAM No. 20193300025772 del 01 de Febrero de 2019 se presentó escrito de Descargos en donde peticiona: 1. Sírvanse señores CAM, declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la expedición del Auto No. 002 del 04 de Enero de 2016, por violación al debido proceso, no realizar notificación personal y por aviso en forma legal. 2. Conforme a lo anterior, decretar la prescripción y caducidad de la presente acción investigativa sancionatoria.	Dejar sin efecto el Auto 126 de 8 de mayo de 2018 Pliego de Cargos

Fuente: CAM

De las actuaciones relacionadas anteriormente, y adelantas por la CAM, se evidencia entre una y otra actuación, lapsos de tiempo bastante amplios: para el caso, los Conceptos Técnicos de septiembre de 2014, la apertura del Sancionatorio y posterior actuación de formulación de cargos, se realiza en mayo de 2018, es decir transcurridos 44 meses y concluyendo en actuaciones que posteriormente, pasados 10 meses, se solicita la nulidad de lo actuado a partir de la expedición del Auto No. 002 del 04 de Enero de 2016, por violación al debido proceso, al no realizar notificación personal y se solicita también decretar la prescripción y caducidad de la presente acción investigativa sancionatoria.

En consecuencia, la CAM procede a corregir los presuntos vicios dentro del trámite de este proceso y garantizar el debido proceso, respetando el principio de legalidad, por lo que considera necesario dejar sin efecto el Auto de pliego de cargos No. 126 del 18 de mayo de 2018, que fuera proferido por la Dirección Territorial Centro dentro del expediente del proceso sancionatorio ambiental No. DTC 1. 048 — 2014, adelantado en contra de la Empresa EMGESA S.A.

Al respecto, se evidenció que el Auto que formulo pliego de cargos no es el que cita el solicitante que pide la nulidad de lo actuado (Auto No. 002 del 04 de Enero de 2016); verificadas las actuaciones producidas se evidencia que es el Auto 126 del 18 de mayo de 2018; sin embargo, al pronunciarse en la última actuación con la que resuelve lo peticionado – Resolución 637 de 2019-, no se aclara al solicitante y en las consideraciones de la resolución, tampoco se menciona ni referencia la omisión de las notificaciones, de lo que se concluye que efectivamente no se garantizó el debido proceso y se concede la razón al peticionario.

Así las cosas, se reitera la inoportunidad y falta de claridad en las actuaciones de la CAM, sin que se cumpla con la prevención y resarcimiento del daño ambiental que se está generando, obligando a reprocesos que generan costos y esfuerzos innecesarios por parte de la Corporación.

De las actuaciones proferidas dentro de este PAS, están:

Tabla 24: Actuaciones sancionatorio 059 de 2015- septiembre 22

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
DTC 059	22-sep-15	Concepto Técnico 463 de 2015; Denuncia Radicado CAM No. 1792 del 9 de septiembre de 2015	Tala y transporte de madera dentro del predio Las Delicias, propiedad de la empresa Emgesa S.A. ESP, vereda El Espinal, Municipio de Garzón; se contó con el acompañamiento del señor en condición de ser propietario de la madera, concluyendo que la infracción es: Afectación ambiental derivada del aprovechamiento forestal ilegal, realizado por fuera de la cota de inundación (720 m.s.n.m) del PHEQ, en la Finca referida.	Apertura Sancionatorio Ambiental
Res. 2079	9-sep-15	Medida Preventiva	Suspensión inmediata de toda actividad de Tala dentro del predio Las Delicias, propiedad de la empresa Emgesa S.A. ESP ubicado en la vereda El Espinal, jurisdicción del Municipio de Garzón y Decomisar preventivamente 15.88 m3 de material forestal, en presentación de bloques, en diferentes dimensiones correspondiente a las especies Caracolí (11.45 m3), Cedro (2.43 m3) y Bilibil (2 m3).	Ordenan suspender actividades a Emgesa y decomiso
DTC-045	29-dic-15	Formula pliego de cargos	Se realiza nuevamente el cálculo de la madera decomisada preventivamente el día 8 de septiembre del presente año. En donde se evidenció que el volumen total de la madera decomisada corresponde realmente a 15.88 metros cúbicos y no a 20.11 como se reportó en el acta única de control al tráfico ilegal de Flora y Fauna Silvestre N° 0121092 representada de la siguiente manera: Caracolí (11,45 m3) - \$ 3.778.500, Cedro (2.43 m3) - \$ 1.336.500 y Bilibil (2 m3)- \$ 880.000	Notificado el 27 de enero de 2016
Rad. 2016330000548	14-ene-16	Emgesa solicita Cesación del PAS	presentó solicitud de cesación de procedimiento sancionatorio argumentado la causal 3 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009	

Auto No.	Fecha	Concepto Técnico	Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones	Actividad
radicado 20163300023842	10-feb-16	Solicitud Nulidad no resolver previamente Cesación del Proceso.	promueve incidente de nulidad en contra de las actuaciones realizadas por la CAM dentro del proceso sancionatorio ambiental por formular cargos y no resolver previamente la solicitud de cesación del PAS presentado el 14 de enero de 2016 y presenta los descargos sobre formulación de cargos DTC-045 de 2015. Reiterando descargos nuevamente el 28 de julio de 2016	Trámite solicitud
Res 3373	26-oct-16	Trámite resolver nulidad y cesación del PAS	Refieren como sustento que el Auto que Formulo pliego de cargos, existe desde la fecha 29 de diciembre de 2015, dejando sin procedencia la solicitud de cesación presentada el 14 de enero de 2016. (Tener en cuenta que se notificó el 27 de enero de 2016)	Niegan Nulidad y no acceden a solicitud de cesación del PAS
Auto 031	21-nov-16	Con base en pruebas documentales, visitas e inspección	Emgesa en condición de presunta infractora, en ejercicio de sus derechos, presenta solicitud de cesación de Procedimiento en el que requiere y aporta las siguientes pruebas: Documentales y a su vez —CAM- con el fin de resolver solicitud Cesación de Procedimiento presentada por EMGESA SA ESP, oficio de 14 de enero de 2016, dentro del PAS ha decidido decretar de oficio una prueba documental.	No determina término de ejecución.
DTC-081	29-ago-19	Formula pliego de cargos	Se realiza nuevamente el cálculo de la madera decomisada preventivamente el día 8 de septiembre del presente año. En donde se evidenció que el volumen total de la madera decomisada corresponde realmente a 15.88 metros cúbicos y no a 20.11 como se reportó en el acta única de control al tráfico ilegal de Flora y Fauna Silvestre N° 0121092 representada de la siguiente manera: Caracolí (11,45 m3) - \$ 3.778.500, Cedro (2.43 m3) - \$ 1.336.500 y Bilibil (2 m3)- \$ 880.000	Notificado el 23 de septiembre de 2019

Fuente: CAM

De las actuaciones de este PAS, se evidencian múltiples inconsistencias, de las cuales analizamos dejando evidencia que generan violación del debido proceso, por anomalías en su trámite:

La CAM no dio cumplimiento al artículo 23 de la Ley 1333 de 2009, pues omitió resolver la solicitud de cesación del proceso presentada por EMGESA el 14 de enero de 2015, dado que la notificación del Auto de formulación de cargos se surtió hasta el 27 de enero de 2016, no obstante, se encuentre fechado del 29 de diciembre de 2015., pues es evidente que dicho auto no tiene efectos jurídicos, hasta tanto sea notificado personalmente o bajo el cumplimiento de otros medios como lo refiere La Ley 1437 de 2011 –“Capítulo V Publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones” y en especial dar cumplimiento al Artículo 72. *Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.*

Como consecuencia de lo anterior, EMGESA solicita el 10 de febrero de 2016, “Nulidad” del Auto de formulación de cargos, por cuanto la CAM – formula cargos sin resolver la cesación del proceso-, en respuesta, la Corporación resuelve negando la nulidad, sin resolver la petición de la Cesación del Proceso, como consta en la Resolución 3373 del 26 de octubre de 2016, es decir después de 8 meses.

Aunado a lo anterior, en noviembre 21 de 2016 con Auto 031 la CAM teniendo en cuenta las pruebas solicitadas por EMGESA frente a la solicitud de la cesación del PAS, decreta pruebas, pero no establece el término de ejecución.

Es de advertir que, la CAM no se ha pronunciado sobre el Auto que le formulo pliego de cargos (29 de diciembre de 2015) para efectos de establecer su vigencia o derogatoria. Sin embargo, por segunda vez y después de cuarenta y ocho (48) meses, el 29 de agosto de 2019, la Corporación profiere Auto DTC 081 formulando cargos a EMGESA, siendo esta la última actuación.

Del análisis realizado a estos PAS relacionados con el PHEQ, se evidenció que no se han proferido los actos administrativos oportunos y efectivos sin que se atiendan las diferentes denuncias y Derechos de petición de la ciudadanía, inobservando lo estipulado en la Ley 1755 de 2015, lo que puede dar lugar a pérdida de recursos económicos e incremento de las afectaciones a los recursos naturales y a la población circundante en la zona de jurisdicción del Proyecto.

Causa

No existen mecanismos de control que propendan por pronunciamientos oportunos y efectivos con el fin de garantizar al implicado el derecho de defensa, y evite el desgaste administrativo al producir actuaciones inadecuadas que posteriormente debe derogar y/o

dejar sin efecto, omitiendo la aplicación de la norma que regula este PAS, como es la Ley 1333 de 2009.

Carencia de un registro actualizado y confiable que permita control de las actuaciones en pro de la toma de decisiones oportunas.

Efecto

Desgaste administrativo y financiero por desconocimiento del PAS, en los que se depende de visitas técnicas que una vez realizadas, cuyo resultado se consignan en el Concepto Técnico, reposan o se archivan en los expedientes por años, sin que cumplan con su objetivo y permitan la toma de las medidas y/o actuaciones oportunas que correspondan.

Esta situación configura una observación administrativa con presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En respuesta que remitió la CAM dentro del término para efectos de proferir sus explicaciones frente a los hechos, en cuanto a los procesos sancionatorios 048 de 2014 y 059 de 2015, refiere y admite las falencias en sus actuaciones, incluso refiriendo que no existe excusa sobre sus errores, pero se justifica y refiere que se encuentra trabajando y realizando mejoras para subsanar cada error procesal, rigiéndose por el debido proceso y garantizando en sus actuaciones el derecho de contradicción e imparcialidad, con lo que le da razón a la CGR frente a lo observado.

Por lo expuesto, se ratifica el hallazgo con la misma connotación disciplinaria.

HALLAZGO 17. FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL. (A. D17)

Criterios y Fuentes de Criterio

El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece como funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras:

.- 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.

- Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y sanciones previstas por 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.

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual ejerce a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades ambientales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Decreto 1076 de 2015.- SECCIÓN 12. RÉGIMEN SANCIONATORIO ARTÍCULO 2.2.5.1.12.1. Régimen Sancionatorio. La autoridad ambiental en el ámbito de sus competencias impondrá las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar siguiendo el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009.

La Ley 734 de 2002, establece:

“(...) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Hechos

La CGR evidenció inoportunidad y vulneración de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad por parte de la Autoridad Ambiental en su gestión misional, teniendo en cuenta que la Corporación contaba con pruebas y evidencias del daño ambiental causado, aunado a las quejas y denuncias que comunicaron oportunamente la ocurrencia de ese detrimento ambiental para efectos que la CAM procediera de acuerdo con sus competencias, para conminar al infractor a que se tomen las medidas que tiendan a dar solución de manera definitiva a la problemática ambiental ocasionada en desarrollo del proyecto Hidroeléctrica el Quimbo.

Lo anterior, se observa en la siguiente situación:

Tabla 25: Sancionatorio 0451 de 2019- octubre 17:

<i>Auto No.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Concepto Técnico</i>	<i>Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones</i>	<i>Actividad</i>
SAN0451	17-oct-19	Denuncia Rad CAM No. 20173300187832 del 06 de sept de 2017 y CT No. 516 del 7 de sept de 2017 y CT segmto 587 de 2 septbre 2019	Contaminación atmosférica por la generación de gases de efecto invernadero, esto debido al acopio de los productos resultantes del aprovechamiento forestal autorizado (biomasa, madera), que se encuentra en alto grado de descomposición, en zona no licenciada para el proyecto hidroeléctrico. • Afectación en flora por pérdida de cobertura forestal debido a la quema de individuos forestales de especies nativas. En conclusión Incendio de pilas de biomasa, material vegetal seco producto del aprovechamiento forestal realizado en el vaso del embalse de la central hidroeléctrica EL QUIMBO, configurándose un tipo de incendio superficial, llegando a afectar la vegetación adyacente, como ramas y copas de individuos forestales cercanos a las pilas.	Apertura Sancionatorio Ambiental , notificado 14 de Nov de 2019.
	5 y 6 de septiembre de 2017	Concepto Tècn 516 de 7 de septiembre de 2017	Se impone medida preventiva relacionada con Plan de contingencia para la prevención, mitigación y atención de desastres, así como para el manejo de emergencias y reducción de riesgo de nuevos incendios de mayor magnitud, con consecuencias ambientales, sociales y económicas de gran impacto, producto de las grandes cantidades de biomasa y madera que se está manejando en el centro de acopio El Balseadero (área no licenciada), el cual deberá estar aprobado por el Consejo Municipal Para La Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Garzón. Parágrafo: Dicha actividad debe ser realizada en un término no superior a treinta días.	Impone Medida preventiva

<i>Auto No.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Concepto Técnico</i>	<i>Obligaciones Incumplidas y/o actuaciones</i>	<i>Actividad</i>
DTC 109	26-nov-19	Auto de requerimiento, producto visitas y seguimientos.	Requerir a Emgesa Implementación de actividades de restauración del área afectada, a través del enriquecimiento forestal con la siembra y mantenimiento por un (1) año de mil quinientos (1500) individuos). Parágrafo. La Corporación adelantara visita de seguimiento en seis (6) meses calendario contados a partir de la notificación de este acto administrativo, a fin de constatar el cumplimiento de estas obligaciones. Del seguimiento realizado el 2 de septiembre de 2019 se evidencia el incumplimiento	Formula pliego de cargos, notificado 14 de enero de 2020

Fuente: CAM

Teniendo en cuenta los antecedentes que refieren para iniciar este PAS como son:

1. Denuncia Rad. 20173300187832 del 6 de septiembre de 2017
2. Reporte de contingencias Rad. 20173300188372 del 7 de septiembre de 2017
3. Concepto Técnico de Visita No. 516 del 7 de septiembre de 2017.
4. Remisión copia reporte Rad. 20173300188602 del 7 de septiembre de 2017.
5. Denuncia criminal No. 412986000591201700927 del 8 de septiembre de 2017.

Estas actuaciones de septiembre de 2017; dan cuenta de la generación de un daño ambiental en la zona de influencia del PHEQ, zona que es jurisdicción de la CAM y que por la gravedad de los hechos le requiere a la Empresa EMGESA S.A. E.S.P que implemente actividades de restauración del área afectada dentro del término otorgado para su ejecución de - 30 días -, sin que se evidencie que la Corporación realizó visita y seguimiento concluido ese plazo, para verificar su cumplimiento; pasados 24 meses la CAM determinó que EMGESA no había adelantado ninguna actividad en la zona afectada, como consta en Concepto DTC 587-2019 del 2 de septiembre de 2019.

Debido a incumplimiento a la medida preventiva y dado que EMGESA no implementó actividades de restauración del área afectada, a través del enriquecimiento forestal con la siembra y mantenimiento por un (1) año de mil quinientos (1500) individuos), la CAM formula pliego de cargos mediante Auto 109 del 29 de noviembre de 2019, transcurriendo desde la anterior actuación 26 meses.

Las deficiencias citadas contribuyen al deterioro de los recursos naturales de la jurisdicción de la CAM, proveniente de la omisión en el seguimiento y control oportuno, generando incumplimiento a las normas y al ordenamiento ambiental, lo que se constituye en observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Causa

Ausencia de mecanismos de control que garanticen el cumplimiento oportuno de los procesos y procedimientos adoptados formalmente por la CAM y que redunden en el cumplimiento de su misión institucional, como garante de las medidas resarcitorias frente a las afectaciones producidas por el Proyecto en sus diferentes etapas.

Efecto

Desgaste administrativo en desarrollo de procesos que cuentan con evidencia y que no surten el debido proceso de manera oportuna y efectiva acumulándose actuaciones vigentes que le presentan dificultad en su seguimiento y frente a su gestión sancionatoria ambiental, distrae los recursos humanos y financieros, en desmedro de la gestión misional y toma de decisiones en detrimento de los ecosistemas y los derechos de las comunidades.

Esta situación, configura una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En respuesta que remitió la CAM dentro del término para efectos de manifestar sus argumentos y explicaciones frente a los hechos, en cuanto al proceso sancionatorio 451 de 2019 refiere:

“(...) aunque las actuaciones no se han realizado en lapsos cortos, si se han realizado dentro del término que establece la Ley 1333 de 2009, pues las demoras en algunas visitas, se debe a la cantidad de seguimiento que debe realizar esta Autoridad en los distintos trámites que se cursan, pues como ya se evidenció, aunque el seguimiento no fue pronto, si se tomaron acciones inmediatas para iniciar el respectivo proceso sancionatorio y formular cargos, esto con el fin de llevar el proceso a una decisión de fondo y al existir probada la responsabilidad del presunto, ... sino también ordenar las acciones pertinentes para resarcir el daño ambiental ocasionado.

(...) La estructura general de las observaciones no resultan ser consecuentes con el actuar permanente de nuestra entidad si nos detenemos a observar de manera integral el cúmulo de trabajo en procesos administrativos sancionatorios, el personal con el que cuenta la entidad atendiendo al presupuesto para su funcionamiento y la no vulneración de etapas ni términos legales, para que pueda llegar a inferirse per se la configuración de un desgaste administrativo, máxime cuando encontramos consideraciones subjetivas e indeterminadas en su alcance con las que se presume que esta Entidad no ha actuado de manera oportuna y efectiva....., pues nuestros procesos se han llevado de manera oportuna, evitando siempre el vencimiento de términos y la caducidad de la facultad sancionatoria, así como salvaguardando en todos los casos el debido proceso...”

ANÁLISIS RESPUESTA CGR

De lo manifestado por la CAM es evidente que refieren lapsos de tiempo extensos en las actuaciones del PAS, considerando que sus actuaciones se realizan dentro del término

de la Ley 1333 de 2009, esto por considerar que tienen un plazo de 20 años para tramitar un PAS. Lo que refleja indebida interpretación de la norma tal y como lo refiere la CGR en un hecho relacionado anteriormente, incluso se respaldan en el cumulo de procesos y falta de personal, cuestiones administrativas que frente a un mejor y consecuente trámite de estos procesos reduciría la carga, aunado a que si se imparte capacitación permanente del personal y se realiza control en sus actuaciones, se estaría evitando proferir otras acciones y desde luego la Entidad ya no debe aclarar mediante otros pronunciamientos sus errores.

De lo expuesto permite concluir que se ratifica el hallazgo con la misma connotación.

3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar y conceptuar sobre la Identificación, Cuantificación e Internalización de los costos ambientales generados por el desarrollo del proyecto "Hidroeléctrica del Quimbo" – Aplicación de la metodología especializada de Valoración de Costos Ambientales.

En desarrollo del presente objetivo se aplicó el procedimiento especializado de valoración de costos ambientales (PE-VCA)²⁵, concluyendo que las falencias detectadas representan un menoscabo del patrimonio ambiental de la cuenca alta del río Magdalena, en relación con la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos relacionados con la calidad del agua de la cuenca alta del río Magdalena.

Como resultado del análisis de los aspectos relacionados con este objetivo y la aplicación del Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales²⁶, la CGR identificó deficiencias que se muestran en el contenido del hallazgo que se presenta en el informe.

HALLAZGO 18. RETIRO DE BIOMASA VASO DEL EMBALSE (A. D18. P4)

Criterio y Fuentes de criterio

- El Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, refiere:

"ARTICULO 1. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social."

²⁵ Adoptado por la CGR, mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0045 de 2018, modificada por la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0052 de 2019

²⁶ El PE-VCA es un procedimiento transversal al proceso auditor. En el objetivo número uno también se encuentran resultados relacionados con el capital natural de la región y sus servicios ecosistémicos. Por estructura del presente informe se realiza la división por objetivos, pero no quiere decir que uno no guarde estrecha relación con otro.

En artículo 80 se manifiesta lo siguiente: "Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

a). La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

l). La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;

o). La eutroficación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas."

ARTICULO 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

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

"ARTICULO 208. La construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa.

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

El titular de licencia deberá adoptar a su costa, las medidas de protección adecuadas."

- La ley 99 de 1993 establece como Principios Generales Ambientales:

“5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.”

- Mediante el Decreto 3573 de 2011, se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– disponiendo:

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

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

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

7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.”

- Ley 1333 de 2009 *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*

“ARTÍCULO 2o. FACULTAD A PREVENCIÓN. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, 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 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 4o. 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 5o. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

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

“ARTÍCULO 12. OBJETO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS. Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir 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 13. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS. Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.

Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO 2o. En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de cinco (5) días hábiles a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar.”

“ARTÍCULO 14. CUANDO UN AGENTE SEA SORPRENDIDO EN FLAGRANCIA. Cuando un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes, la autoridad ambiental impondrá medidas cautelares que garanticen la presencia del agente durante el proceso sancionatorio.”

“ARTÍCULO 15. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS EN CASO DE FLAGRANCIA. En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constarán los motivos que la justifican; la autoridad que la impone; lugar, fecha y hora de su fijación; funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva. El acta será suscrita por el presunto infractor o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo. En el caso de que no sea factible la firma del acta por parte del presunto infractor o de un testigo, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario encargado del asunto. De lo anterior deberá dejar la constancia respectiva. El acta deberá ser legalizada a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres días.”

“ARTÍCULO 16. CONTINUIDAD DE LA ACTUACIÓN. Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.”

“ARTÍCULO 32. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS. Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.”

“ARTÍCULO 36. TIPOS DE MEDIDAS PREVENTIVAS. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

Amonestación escrita.

Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.

Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.”

“ARTÍCULO 39. SUSPENSIÓN DE OBRA, PROYECTO O ACTIVIDAD. Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.”

- Decreto 2041 de 2014, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Se dispone:

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

- 2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
- 3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
- 5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
- 6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
- 8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto. En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
- 9. Parágrafo 10: La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas. Con el*

fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales procurarán fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa. "

- La Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010 advierte sobre la necesidad de imponer medidas preventivas y sanciones en materia ambiental: *"Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente."*

Hechos

La CGR evidenció una gestión inoportuna, ineficiente e inefectiva de la ANLA, en sus labores de seguimiento y control, dado que no constató el cumplimiento de las obligaciones consignadas en la Licencia Ambiental otorgada a EMGESA en el PHEQ, en lo relacionado con el aprovechamiento forestal, pues la Resolución 381 con la que esta Autoridad Ambiental concluyó que las obligaciones establecidas en el subnumeral 3.1.1. del numeral 3° y en los numerales 3.5 y 3.9 del Artículo Quinto de la Resolución No. 0899, estaban vigentes al 23 de noviembre de 2015, toda vez que la modificación de la LAM4090, mediante Resolución No. 0759 se consolidó sólo a partir del 24 de noviembre de 2015.

Es decir, que antes de iniciar el llenado, EMGESA debía realizar el aprovechamiento total de la zona del embalse (incluidas las zonas de exclusión equivalentes a 937 ha) y el retiro como el uso adecuado de la totalidad de la biomasa inventariada, lo cual fue incumplido por EMGESA, como se registró en el acta de visita realizada por la CAM el 08 de julio de 2015, y la ANLA avaló tal incumplimiento, dado que no tomó medidas preventivas en aras de evitar el llenado sin antes constatar y avalar lo autorizado.

Lo anterior, evidencia la vulneración de los principios de oportunidad, eficiencia, y eficacia en el cumplimiento de sus funciones de control y seguimiento al PHEQ, por la ANLA, pues no realizó una constatación efectiva y oportuna que permitiera exigir el cumplimiento de las obligaciones dispuestas en la Licencia Ambiental No 899 de 2009 durante el proceso de aprovechamiento forestal y por ende, no aplicó oportunamente la facultad a prevención, específicamente la medida preventiva relacionada con la suspensión de obra (artículo 36, 39, y el párrafo 2 del artículo 13 todos emanados de la Ley 1333 de 2009 con el propósito de evitar el daño ocasionado a los recursos naturales.

En este sentido, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

Mediante Resolución 899 de 2009 se le otorgó a EMGESA “...un permiso de aprovechamiento forestal en un volumen máximo de 891.288,51 m³ de madera y 894.990,99 m³ de biomasa”; respecto al permiso citado, la licencia ambiental impone en el artículo 5º, numeral 3º: “...3.1 Obligaciones con respecto a la utilización del recurso:

“...3.1.1. Se deberá llevar a cabo aprovechamiento forestal en las 3.034 Ha localizadas por debajo de la cota 720 msnm, que quedarán cubiertas por el agua durante el llenado del embalse.

3.2. La Empresa deberá dejar plasmado en el documento de compra-venta la obligatoriedad del vendedor de respetar y hacer respetar el inventario forestal del predio mientras permanezca en él (cuando así se pacte por las partes), así como la necesidad de planear conjuntamente con la CAM los frentes de aprovechamiento de recurso natural, de tal forma que se tenga total claridad del volumen, características y destino de la madera a aprovechar y movilizar para cada periodo de tiempo.

3.4. Durante la fase de construcción de infraestructura, la Empresa deberá llevar un registro semanal del aprovechamiento efectuado en cada una de las actividades ejecutadas...

3.5. El aprovechamiento forestal se deberá realizar paralelamente a la construcción de la presa y a la apertura de accesos, de tal forma que la madera se pueda utilizar parte en obras geotécnicas y de control ambiental. La tala de árboles se realizará a ras del suelo. Las ramas de diámetros pequeños se repicarán y apilarán a fin de disminuir el riesgo de incendio.

3.6. Los materiales resultantes de la tala de árboles y arbustos podrán ser empleados en la obra para elaborar estacas, señales, formaletas y soportes. Los fustes de características comerciales se seccionarán en trozas de 3 m de longitud, las cuales serán transportadas hacia los carretables y se apilarán en un sitio resguardado para posteriormente ser beneficiadas.

3.7. El follaje, ramas y chamizos pequeños se apilarán en montones pequeños para posteriormente ser esparcidas por el área, previniendo que no obstaculicen las vías y caminos, ni obstruyan los drenajes naturales ni las cunetas.

3.9. La Empresa deberá dar cumplimiento a las medidas propuestas para controlar la tala y aprovechamiento ilegal desde la negociación de los predios y hasta el llenado, así como los mecanismos que garanticen el retiro y uso adecuado de la totalidad de la biomasa inventariada en el Estudio de Impacto Ambiental y de acuerdo a lo estipulado en la propuesta de manejo denominada “Control de Aprovechamiento Forestal y Movilización”.

Teniendo en cuenta las labores concernientes con la verificación del cumplimiento de la licencia ambiental, particularmente lo relacionado con el aprovechamiento forestal, la Corporación Autónoma del Alto Magdalena-CAM realizó visitas y emitió conceptos con los que se puede concluir que antes de que se iniciara la fase de llenado del embalse, la empresa EMGESA S.A. E.S.P. no realizó el retiro completo de la biomasa y el material forestal producto de las labores de aprovechamiento en el vaso de la represa.

Como medida de prevención, la CAM expidió la Resolución No. 1503 de 2014 por la cual se impuso la suspensión inmediata del llenado del embalse, hasta tanto, se realizará la totalidad del aprovechamiento forestal en el vaso y se retirara toda la biomasa producto de este.

La medida no fue acatada por EMGESA argumentando que la CAM no es competente para la imposición de la medida preventiva y que sobre la misma debe pronunciarse la ANLA (lo cual no realizó de manera oportuna); EMGESA también argumentó que, conforme las modificaciones impuestas mediante la Resolución 759 del 26 de 2015, se estaba dando cumplimiento a las obligaciones exigidas para el llenado del embalse; aquí es de aclarar que, en frente al aprovechamiento forestal, mediante la Resolución 759 la ANLA modificó el numeral 3.5 de la licencia ambiental, relacionado con el procedimiento de recolección y acopio tanto de hojas como de ramas de diámetros pequeños; pese a tal modificación, no se eximió a la empresa constructora de la obligación de garantizar la limpieza del vaso del embalse (labor que no se realizó completamente).

Posteriormente, por medio de la Resolución 381 del 7 de abril de 2016 (proferida por la ANLA), se declara responsable a EMGESA por no haber adelantado las actividades de repicado, apilado y retiro de la madera y la biomasa producto del aprovechamiento forestal en el vaso del embalse del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo - PHEQ. Para hallar dicha responsabilidad, la ANLA toma como base los conceptos provenientes de las visitas efectuadas por su equipo de seguimiento tanto de forma previa al inicio del llenado (25 al 30 de mayo de 2015), como durante el inicio del llenado del vaso del embalse (entre el 27 de junio al 8 de julio de 2015). Durante estas visitas, identificó hechos que muestran el incumplimiento de obligaciones establecidas en la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009: Presencia en todos los frentes de aprovechamiento forestal de pilas de madera sin retirar, árboles derribados sin porcionar, ramas de diámetros pequeños y hojas (biomasa) esparcidos, pequeños acopios de ramas de diámetros pequeños sin evidencia de repicado; en resumen, gran cantidad de madera y principalmente biomasa sin recoger en los frentes de aprovechamiento forestal.

Con base en lo dispuesto en párrafos anteriores y teniendo en cuenta que el aprovechamiento forestal del embalse, es un proceso de mediana duración, el cual inició en agosto de 2014 y finalizó el 28 de junio de 2015 (aproximadamente 9 meses), es claro que tanto el retiro incompleto de la biomasa producto del aprovechamiento forestal, como la gran cantidad de madera y biomasa sin recoger en los frentes de aprovechamiento

forestal, es debido al ineficiente e inoportuno seguimiento por parte de la ANLA con propósito de hacer cumplir a EMGESA las obligaciones relacionadas.

Otro aspecto para resaltar es que fueron los propios funcionarios de la ANLA, mediante visitas de seguimiento antes y durante el llenado del embalse, los que verificaron hechos que evidenciaron el incumplimiento por parte de EMGESA frente a las obligaciones ambientales dispuestas en la licencia ambiental; a pesar de lo aludido, la ANLA presentó debilidades de control y gestión para ejecutar actividades relacionadas con el trámite de las solicitudes en el cumplimiento de los requisitos, conforme a las obligaciones ambientales dispuestas en la licencia.

Presentando evidencia de que había gran cantidad tanto de madera como biomasa sin recoger en los frentes de aprovechamiento forestal y teniendo presente que EMGESA, mediante radicado con el consecutivo No. 2015033989-1-000 del 26 de junio de 2015, informó que a partir del día 28 de junio de 2015 se comenzaría el llenado del embalse; era imprescindible dar aplicación al principio de precaución con el propósito de contrarrestar los efectos nocivos sobre el recurso hídrico; tomando como referente las labores y evidencias presentadas por la autoridad regional ambiental, mediante los soportes hasta entonces recaudados por la ANLA durante sus visitas y la finalidad tanto de precaver el deterioro del Río Magdalena, como preservar la indemnidad de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, se debió aplicar como medida razonable, la suspensión del llenado hasta tanto se certificará el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

La deficiente gestión de la ANLA al respecto, omitió todo lo anterior y permitió el llenado del embalse fomentando el inexorable proceso de descomposición, lo cual originó procesos de eutrofización y gran producción de ácido sulfhídrico y polifenoles (ácidos húmicos y flúvicos) los cuales deterioran el recurso hídrico, produciendo impactos negativos a nivel ecosistémico, económico y social.

Causa

Deficiencias en el seguimiento tanto en el control de los requerimientos, como en las obligaciones definidas en los instrumentos de manejo ambiental.

Faltas de mecanismos de control interno, que impiden advertir sobre el cumplimiento satisfactorio de las medidas ambientales impuestas y así imputar de manera oportuna y eficaz los requerimientos necesarios que impidan el daño ambiental.

Efecto

Generación del deterioro y desequilibrio presentes y futuros de los ecosistemas y del recurso hídrico que se ven seriamente afectados por no aplicar las medidas pertinentes, necesarias y suficientes para el manejo sostenible de los aprovechamientos forestales.

Ausencia de un adecuado seguimiento y control de las actividades asociadas con el aprovechamiento forestal como son: tala, extracción y recolección de material vegetal, dificulta la imposición de medidas de manejo adicionales que permitan evitar situaciones como la que se convierte en un factor fundamental que afecta la calidad del recurso hídrico, así como el deterioro de hábitats naturales y el perjuicio a la actividad económica asociada al mismo.

También se debe señalar que permitir el llenado del embalse, a pesar de conocer los incumplimientos en cuanto a las medidas de manejo para remoción de material vegetal, representa un menoscabo del patrimonio ambiental de la región relacionado con la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos relacionados con la calidad del agua de esta parte del Río Magdalena²⁷, por lo que la ANLA, también habría faltado al principio de la gestión fiscal de valoración de costos ambientales²⁸. Las afectaciones en mención pueden derivarse principalmente de las alteraciones de las características físicas, químicas y biológicas de las aguas represadas en el embalse.

Limitaciones en los diferentes usos del agua del río Magdalena como consecuencia de la contaminación depositada en dicho afluente, situación que genera costos de oportunidad²⁹ para otros usuarios del recurso hídrico.

Lo anterior genera observación con incidencia disciplinaria y penal.

RESPUESTA ENTIDAD

La ANLA dio respuesta a la observación No. 15 mediante radicado 2020206865-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida por correo electrónico.

Conforme la observación emitida por la CGR, la ANLA responde:

«...En lo referente a la obligación estipulada en el numeral 3, subnumeral 3.1.1 del Artículo quinto de la Resolución 899 se establece: "... 3.1.1. Se deberá llevar a cabo aprovechamiento forestal en las 3.034 Ha localizadas por debajo de la cota 720 msnm, que quedarán cubiertas por el agua durante el llenado del embalse...". Al respecto, Las actividades de adecuación del vaso del embalse (aprovechamiento forestal) de la Central Hidroeléctrica El Quimbo (CHEQ) finalizaron previo al inicio del llenado el día 30 de junio de 2015. En el ICA 12 se remitió la información del registro del aprovechamiento forestal realizado en los diferentes frentes. Esta Autoridad realizó el seguimiento ambiental a la obligación conforme a los informes presentados por la sociedad realizando sus labores de seguimiento y control, la información del registro del aprovechamiento forestal fue evaluada en el concepto técnico 4897 del 28 de septiembre de 2016, derivado del

²⁷ En la clasificación de los servicios ecosistémicos que se propone en el documento La evaluación de los ecosistemas del milenio (2005). Al respecto la calidad de los recursos hídricos se encuentra clasificada como servicios ecosistémicos de regulación.

²⁸ La VALORACION DE LOS COSTOS AMBIENTALES se asume como la cuantificación el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. (Ver: artículo 8, Ley 42 de 1.993)

²⁹ Es el costo de un recurso, medido por lo que deja de ganar en su mejor uso alternativo; es decir el costo de la segunda mejor opción para el recurso. (Procedimiento Especializado de Auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales. CGR; 2018, pg. 6)

seguimiento se determinó que la Empresa debió adelantar las actividades de aprovechamiento en las condiciones establecidas en la Resolución 899 de 2009, es decir antes del inicio del llenado del embalse, por lo cual mediante Resolución 381 de 2016 se impuso la sanción respectiva.

Al respecto en el Artículo Quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, especifica: "...3.5 El aprovechamiento forestal se deberá realizar paralelamente a la construcción de la presa y a la apertura de accesos, de tal forma que la madera se pueda utilizar parte en obras geotécnicas y de control ambiental. La tala de árboles se realizará a ras del suelo. Las ramas de diámetros pequeños se repicarán y apilarán a fin de disminuir el riesgo de incendio..."

El numeral 3.5 fue modificado por el Artículo Noveno de la Resolución 759 del 26 de junio de 2015:

"...ARTICULO NOVENO. - Modificar el numeral 3.5 del Artículo Quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, en el sentido de indicar que las ramas de diámetros pequeños y hojas se apilarán y aislarán las pilas mediante barreras cortafuegos de por lo menos 10 m. de ancho.

PARÁGRAFO PRIMERO. - Esta actividad debe ser la forma de acopio inicial de la biomasa tanto en los acopios temporales por fuera del vaso del embalse, como en el área prevista para el manejo final..."

No obstante, para la fecha de inicio de llenado del embalse, la Resolución 759 de 2015, no se encontraba en firme, razón por la cual se encontraban vigentes las obligaciones establecidas en el numeral 3.5 del Artículo Quinto de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, razón por la cual frente al incumplimiento de la obligación antes referida se adelantó procedimiento sancionatorio ambiental.

Por otra parte, la obligación derivada del subnumeral 3.9 incluye el retiro y uso adecuado de la totalidad de la biomasa, al respecto, la sociedad reporta en los ICAs 18, 19 y 20 que la madera y biomasa fue transportada al acopio Balseadero para su disposición...»

En otra parte del documento se declara:

"...La adecuación del vaso del embalse inició con actividades de aprovechamiento forestal a partir del mes de julio de 2014. Durante el avance en el aprovechamiento forestal, se identificaron algunos sitios puntuales en los que fue imposible llevar a cabo la tala de los árboles y por tanto la extracción del material vegetal allí presente debido a las fuertes pendientes y ausencia de accesos lo que representaba riesgos para el personal y la maquinaria. Estas áreas se denominaron como zonas de exclusión, ubicadas en tanto en la margen izquierda como en la margen derecha del vaso del embalse. Las áreas identificadas como zonas de exclusión en la margen derecha e izquierda del embalse corresponden a sectores que por sus características topográficas representaban un riesgo físico para la integridad del personal y altísima dificultad de ingreso de la maquinaria forestal empleada para la extracción del material vegetal.

En vista de lo anterior y luego de la corroboración respectiva en campo, la ANLA emite el día 26 de Junio de 2015 una modificación a la licencia ambiental del PHEQ mediante la Resolución 759, la cual acepta la exclusión de estas zonas según el Artículo 17, y adicionalmente requiere se realice el retiro de 61.240 m³ de productos forestales con Diámetro a la Altura del Pecho (DAP) menor a 5 cm en otras áreas del vaso del embalse, de tal forma que se compense la biomasa

vegetal que se deja de retirar en las zonas de exclusión. En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 17 de la Resolución 759 de la ANLA, Emgesa contrató las actividades de rocería de la vegetación inferior a 5 cm de DAP con la empresa Fernando Rojas Ingeniería, quienes ejecutaron estas actividades en las zonas 1, 5, 6 y 7 del vaso del embalse cubriendo un área de 1283 Ha y en las que se logró la extracción de un total de 67.336 m³ de la vegetación requerida, cumpliendo con la medida de reemplazo respecto al retiro de 61.240 m³ de productos forestales con Diámetro a la Altura del Pecho (DAP) menor a 5 cm en otras áreas del vaso del embalse...”

También se menciona:

“...Frente a lo antes indicado por la Contraloría, se debe señalar que esta Autoridad inició procedimiento sancionatorio ambiental mediante Auto 2786 de 16 de julio de 2015, con formulación del siguiente cargo único mediante Auto 4595 del 26 de octubre de 2015 “No haber adelantado las actividades de repicado, apilado y retiro de la madera y la biomasa producto del aprovechamiento forestal en el vaso del embalse del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo - PHEQ-, localizado en jurisdicción de los Municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el Departamento del Huila, con anterioridad a la etapa de llenado del mismo (...)”, cargo por el cual se declara responsable y se establece sanción de multa mediante Resolución 381 del 7 de abril de 2016 y confirmado mediante Resolución 901 del 19 de agosto de 2016...”

Según lo aclarado por la ANLA, se encuentra evidencia que la esta autoridad ambiental si fue ineficiente e ineficaz en el cumplimiento de sus funciones de control y seguimiento al PHEQ; lo anterior por motivo que, antes del inicio del llenado del embalse, no se efectuó una constatación efectiva y oportuna que permitiera exigir el cumplimiento de las obligaciones vigentes relacionadas con el proceso de aprovechamiento forestal y que estaban dispuestas en la Licencia Ambiental No 899 de 2009.

Muestra de lo antes señalado es que, mediante la Resolución 759, se aceptaba la exclusión del proceso de aprovechamiento forestal de algunas zonas y también se admitía la modificación del numeral 3.5; para la fecha de inicio de llenado del embalse, la Resolución 759 no se encontraba en firme por lo que las modificaciones y exclusión derivada de aquella no procedían. Por lo anterior, la Empresa debió adelantar las actividades de aprovechamiento en las condiciones establecidas en la Resolución 899 de 2009 (incluido el aprovechamiento de las zonas de exclusión), cosa que no realizó y que la Autoridad no constató en su momento permitiéndose el llenado del embalse con tales incumplimientos; sólo después mediante la evaluación de la información del registro del aprovechamiento forestal entregada por EMGESA (concepto técnico 4897 del 28 de septiembre de 2016) y otros análisis jurídicos, fue que la autoridad determinó el incumplimiento de la empresa imponiendo la sanción respectiva mediante Resolución 381 de 2016.

También se debe resaltar que en la Resolución 381 de 2016 la ANLA, para hallar la responsabilidad de EMGESA, toma como base los conceptos provenientes de las visitas efectuadas por su equipo de seguimiento tanto de forma previa al inicio del llenado (25 al 30 de mayo de 2015), como durante el inicio del llenado del vaso del embalse (entre

el 27 de junio al 8 de julio de 2015). Durante estas visitas, se identificó hechos que prueban el incumplimiento de obligaciones establecidas en la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009. Teniendo en cuenta lo aludido, se puede concluir que la ANLA, previo al inicio del llenado del embalse, era conocedora de los incumplimientos a las obligaciones de la licencia y, pese a ello, no aplicó oportunamente la facultad a prevención, específicamente la medida preventiva relacionada con la suspensión de obra (artículo 36, 39, y el parágrafo 2 del artículo 13 todos emanados de la Ley 1333 de 2009) con el propósito de evitar riesgo de contaminación sobre los recursos naturales.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 2041 de 2014, en el que se concibe que el control y seguimiento de los sujetos a licencia ambiental, se hace con el objetivo constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental; se puede concluir entonces que la ANLA presentó debilidades de control y gestión para ejecutar actividades oportunas, que impidieran la ejecución del llenado del embalse sin en cumplimiento de los requisitos conforme las obligaciones ambientales dispuestas en la licencia.

La ANLA en la respuesta dada indica:

«...Al respecto es importante mencionar que con el concepto 700 del 23 de febrero de 2016, acogido por la Resolución 381/2016, se determinaron los volúmenes de madera y biomasa que aún se encontraban en el vaso del embalse al momento del llenado, así mismo se encontró que con la conducta se generó riesgo de alteración en la calidad del agua y frente a lo mencionado señaló:

Respecto a la afirmación: "...lo cual originó procesos de eutrofización y gran producción de ácido sulfhídrico y polifenoles (ácidos húmicos y flúvicos) los cuales deterioran el recurso hídrico, produciendo impactos negativos a nivel ecosistémico, económico y social...". el concepto 700 del 23 de febrero de 2016, acogido por la Resolución 381/2016, califica la persistencia del impacto como "prolongado" es decir, la afectación no es permanente en el tiempo, se establece un plazo temporal de manifestación o mejora de las condiciones entre (6) meses y (5) años. Igualmente, califica la reversibilidad como "moderadamente asimilable" ...la alteración puede ser asimilada por el entorno en el mediano plazo. Finalmente califica la recuperabilidad "... en un periodo comprendido entre (6) meses y (5) años..."

Por otra parte, respecto a la persistencia (tiempo en el cual el embalse logra su estabilización) establece "Para el O2 durante la fase de llenado solo se tendrán concentraciones próximas a cero en el fondo del embalse mientras que en el resto se esperan valores entre 3,0 a 6,0 mg/l (en la superficie) de acuerdo con los resultados arrojados por el modelo..."

"...Considerando lo antes citado se mantiene el mismo tiempo de persistencia establecido en el EIA, considerando el posible riesgo de consideración del recurso hídrico como consecuencia de no retirar la biomasa del vaso del embalse de forma previa al inicio del llenado..."

Ya que la tipología de los impactos relacionados con la eutrofización tiempos no presentan tiempos de persistencia permanentes en el tiempo y la reversibilidad como asimilable en el tiempo, lo anterior según lo plasmado en el concepto 700 del 23 de febrero de 2016, acogido por la Resolución 381/2016, por lo cual la sanción impuesta a la Sociedad fue por el riesgo, ya que no fue posible comprobar la afectación sobre los recursos naturales.

Respecto a la Causa, definida por la Contraloría como: "...Deficiencias en el seguimiento tanto en el control de los requerimientos, como en las obligaciones definidas en los instrumentos de manejo ambiental. Faltas de mecanismos de control interno, que impiden advertir sobre el cumplimiento satisfactorio de las medidas ambientales impuestas y así imputar de manera oportuna y eficaz los requerimientos necesarios que impidan el daño ambiental. Al respecto, esta Autoridad está facultada por la ley para ejercer como una de sus funciones misionales el control y seguimiento a las licencias, permisos y trámites ambientales conforme lo dispuesto en el Decreto 3573 de 2011, el Decreto 1076 de 2015 y la Ley 99 de 1993, sin llegar a desestimar que con situaciones como el hecho de un tercero, la implementación de las medidas ambientales en un proyecto de tal envergadura y lo progresivo que corresponde al seguimiento de obligaciones como el aprovechamiento forestal, es también cierto que en el ámbito funcional esta Autoridad ha obrado conforme a la Ley y cuenta con los mecanismos para sí, a través de las competencias a su cargo se optimice el cumplimiento por parte de la Sociedad de las obligaciones y medidas ambientales a su cargo en el desempeño de sus funciones de control y seguimiento y en cuanto a las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que le atañen.

Por lo anteriormente citado, tampoco son ciertas las afirmaciones respecto al Efecto determinado por la Contraloría respecto a: "..., Generación del deterioro y desequilibrio presentes y futuros de los ecosistemas y del recurso hídrico que se ven seriamente afectados por no aplicar las medidas pertinentes, necesarias y suficientes para el manejo sostenible de los aprovechamientos forestales..." y "...También se debe señalar que permitir el llenado del embalse, a pesar de conocer los incumplimientos en cuanto a las medidas de manejo para remoción de material vegetal, representa un menoscabo del patrimonio ambiental de la región relacionado con la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos relacionados con la calidad del agua de esta parte del Río Magdalena por lo que la ANLA, también habría faltado al principio de la gestión fiscal de valoración de costos ambientales. Las afectaciones en mención pueden derivarse principalmente de las alteraciones de las características físicas, químicas y biológicas de las aguas represadas en el embalse".

Por lo antes expuesto, esta Autoridad en uso de las facultades conferidas en la Ley 1333 de 2009, impuso a la Sociedad sanción por el no retiro del material vegetal que afecto el cuerpo de agua. No obstante, esto la autoridad en función del Control y Seguimiento Ambiental al proyecto ha impuesto medidas adicionales tendientes a mejorar las condiciones de oxigenación y calidad del agua en el proyecto, conforme lo señalado en la Resolución 740 del 30 de 2017 y Resolución 1354 del 12 de agosto de 2020...»

Según los argumentos expuestos por la ANLA, la CGR acepta que el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el aprovechamiento forestal antes del llenado del embalse (por parte de EMGESA), generaron riesgo de alteración en la calidad del agua pues no fue posible comprobar la afectación sobre los recursos naturales. Pese a lo mencionado, la CGR también resalta que la imposibilidad de comprobar la afectación que, sobre los recursos hídricos, tuvo la biomasa dejada en el área de inundación; fue debido a la ineficaz y deficiente gestión de la ANLA, en cuanto a realizar las diligencias adecuadas que permitieran estudiar y definir los impactos derivados de la infracción mencionada.

En el Artículo de investigación “Evaluación del riesgo de eutrofización del embalse El Quimbo, Huila (Colombia)”³⁰ con el cual se propone una metodología, a nivel de planificación, para la evaluación de los impactos ambientales potenciales derivados del llenado y la operación de un embalse sobre el recurso hídrico, se cita en la discusión de resultados:

«...Por el fenómeno de eutrofización del embalse El Quimbo se presentarían riesgos por exposición de algas y bacterias tóxicas (Kay et al. 1980) y por exposición a compuestos orgánicos potencialmente tóxicos y cancerígenos (Hoehn et al. 1980).

Se consideraron cinco (5) escenarios de deforestación del área de inundación (Tabla14) donde el riesgo de eutrofización se incrementa a medida que aumenta el porcentaje de deforestación, como la descomposición de la biomasa que no se ha retirado del área del embalse, pasando de estado Eutrófico (E) para 0% de deforestación a estado Mesotrófico (M) para 100% de deforestación, es decir, de un nivel de alta productividad con bajas concentraciones de oxígeno y altas concentraciones de nutrientes a un nivel de media productividad.

La relevancia del fenómeno de eutrofización en el embalse El Quimbo nos da unos efectos negativos como el deterioro de la calidad del agua y la proliferación de algas y material vegetativo flotante que se está dando en la actualidad. Esto se corrobora con un estudio adelantado por la Universidad Nacional -Sede Amazonia donde concluyeron que las condiciones de aportes de nutrientes de la cuenca del Magdalena y la descomposición del área a inundada pronostica niveles de eutrofización en las aguas del embalse de El Quimbo en el Huila.

Santiago Duque, experto en recursos hídricos de la Universidad Nacional señala que es alarmante la incertidumbre que hay sobre los indicadores de calidad del agua de El Quimbo: “Hay un nuevo escenario y se deben conocer los datos técnicos para tomar la decisión de reactivar la hidroeléctrica”. “Por la alta eutrofización de las aguas, es decir, el enriquecimiento con nutrientes como nitrato y fósforo de este embalse, se pueden afectar las condiciones mínimas para que sobrevivan las cerca de 19.000 toneladas de peces que se alojan en el embalse multipropósito de Betania, donde llegan las aguas de El Quimbo”.

Un estudio del CIDIAT (2012) concluye que un riesgo de eutrofización en un embalse hay modificación de la ictiofauna y la calidad de agua, que son los dos impactos de importancia para el proyecto y que esto ocurrirán en la fase de construcción y operación del embalse....»

También es prudente citar el documento elaborado por la defensoría del pueblo y que se titula: “Impactos Socioambientales y Posible Afectación de Derechos Derivada de La Generación Hidroeléctrica en Colombia”. En este se cita:

³⁰ Publicado en Revista LOGOS CIENCIA& TECNOLOGÍA Artículo de investigación ISSN 2145-549X | ISSN 2422-4200 -Vol. 10, No. 2, Abril -Junio 2018.

“...Mediante la Resolución 759 del 26 de junio de 2015 de la ANLA, modificatoria de la Licencia Ambiental, se autorizó a EMGESA no limpiar 937 ha de biomasa del vaso, actividad que inicialmente tenía que haber hecho, por cuanto según la empresa la zona era de difícil acceso.

En este orden de ideas se evidenció que los volúmenes de madera que no se retiraron potenciaron la eutroficación del embalse, de manera que el agua que salía del mismo producto de la generación y del caudal ecológico resultaba anóxica afectando la calidad del agua del río abajo del embalse. El agua en estas condiciones sólo ganaba oxígeno por el choque de caída en la salida del caudal ecológico y por el aporte de caudal del río Páez que generaba una dilución a la altura de su confluencia.

Dentro de esta problemática se resalta el hecho de que la situación presentada no fue caracterizada en ninguno de los escenarios modelados que sirvieron de base para el diseño del proyecto, entre otras por las múltiples variables que se suscitaron y que fueron brevemente expuestas. De todo esto quedo claro que efectivamente hubo personas afectadas por la operación de la hidroeléctrica aun estando por fuera del área de influencia directa, algo completamente atípico desde la perspectiva de la formulación del proyecto.

(...)

...Por todo lo anterior, la Defensoría del Pueblo requirió la intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA para que en su rol de autoridad ambiental ordenara a la empresa adoptar de manera urgente las medidas inmediatas y eficaces, que garantizaran la calidad del agua descargada al cauce del río Magdalena, evitando así la materialización de los riesgos previamente descritos y que con base en la legislación ambiental y las obligaciones de la licencia ambiental, se iniciaran las investigaciones con miras a corregir los daños causados...

De otra parte, el Tribunal Administrativo del Huila, en el curso de la acción popular, modificó la medida cautelar que había sido suspendida por la acción de tutela y ordenó a la empresa presentar en un mes la solución al problema de las aguas anóxicas y a la ANLA y la CAM les concedió un mes más para aprobar la propuesta. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo alertó al Tribunal sobre los daños que dicha circunstancia podía causar y lo exhortó a decretar una medida cautelar como podía ser la oxigenación artificial de las aguas vertidas al río, para prevenir vulneración de derechos de la población. Al tiempo de la orden judicial, la empresa optó por implementar mecanismos de oxigenación artificial, de una parte con aireadores mecánicos ubicados en la superficie del agua en la salida de la descarga del caudal de generación y, de otra, con la inyección de oxígeno líquido a través de estructuras con micro porosidad que permitieran su dilución en el agua, ubicados también en la salida del agua producto de la generación pero sumergidos

Por lo expuesto, la empresa fue sancionada por la autoridad ambiental debido al exceso de biomasa en el vaso del embalse que no se retiró y que fue la razón de que el agua en la represa sufriera un deterioro exponencial, impactando negativamente el ambiente, sobre todo el recurso hidrobiológico (Resolución 381 de 07 de abril de 2016 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA).

A marzo de 2017, la empresa ha estado utilizando el sistema de inyección de oxígeno líquido en el caudal de descarga de la generación y los reportes que la firma contratada por la Empresa EMGESA S.A. E.S.P envía a la CAM denotan una oxigenación sobre los 4 mg/lit o por encima. Cabe resaltar que sobre estos reportes no se ha hecho el control y verificación debido parte de

la Autoridad Ambiental y no se tienen mediciones de referencia o comparables por parte de la ANLA ni de la CAM...”

En base al artículo científico publicado en la Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA y el documento de la defensoría del pueblo se puede concluir que, por la no aplicación oportuna de las medidas preventivas por parte de la ANLA, en cuanto a suspender el llenado del embalse hasta tanto se cumplieran las obligaciones relacionadas con el aprovechamiento forestal, se incrementó el riesgo de eutrofización a medida que aumenta la descomposición de la biomasa no retirada del área del embalse. Según lo afirmado por la defensoría del pueblo, este riesgo se materializó parcialmente potenciándose la eutrofización del embalse, de manera que el agua que salía del mismo producto de la generación y del caudal ecológico resultaba anóxica afectando la calidad del agua del río abajo del embalse.

Para reducir el impacto (ecológico, económico y social) que atañe la materialización total de los riesgos generados por eutrofización (deterioro de la calidad de agua), se tuvieron que adoptar medidas adicionales para afrontar la problemática aludida; esta problemática no fue caracterizada en ninguno de los escenarios modelados que sirvieron de base para el diseño del PHEQ pues, surgió por el incumplimiento de la Empresa y la ineficaz e inoportuna acción de la ANLA. La ANLA confirma lo antes expuesto aclarando: *“...la autoridad en función del Control y Seguimiento Ambiental al proyecto ha impuesto medidas adicionales tendientes a mejorar las condiciones de oxigenación y calidad del agua en el proyecto, conforme lo señalado en la Resolución 740 del 30 de 2017 y Resolución 1354 del 12 de agosto de 2020...”*

Por lo antes mencionado la CGR puede consumir que, debido al exceso de biomasa en el vaso del embalse, por incumplimiento de lo estipulado en la licencia ambiental respecto al aprovechamiento forestal previo al llenado del embalse, el agua sufrió un deterioro exponencial que impactó negativamente el recurso hidrobiológico y, por ende, el medio ambiente. Gran parte de la materialización del riesgo aludido es debido a que la ANLA fue deficiente en el control y seguimiento de los proyectos sujetos a licencia ambiental, pues no fue oportuna al constatar y exigir el cumplimiento de todas las obligaciones para imponer medidas ambientales adicionales (suspensión del llenado) con propósito prevenir el daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje y la salud humana.

Conforme el análisis realizado y las evidencias manifiestas, se considera que la respuesta y soportes presentados por la autoridad ambiental no desvirtúan la observación presentada por la CGR. Por lo anterior se confirman los hechos descritos, convirtiéndose la observación en hallazgo con presunta connotación disciplinaria y penal.

3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Evaluar y conceptuar sobre la efectividad de las acciones de mejora adoptadas por la ANLA en cumplimiento del Plan de Mejoramiento

Revisado el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes (SIRECI), encuentra esta Autoridad que a la fecha no se encuentra vigentes acciones de planes de mejoramiento suscrito ante la Contraloría General de la República -CGR, para el Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo- PHEQ, los cuales derivaron en un plan de mejoramiento para el proyecto en mención.

Las acciones de mejora, producto de las auditorías adelantadas entre el 2012 y 2015, se encuentran reportadas con sus avances respectivos en la herramienta SIRECI, conforme lo señala la CGR en la Resolución Orgánica 7350 de 2013; el Plan de Mejoramiento, así como de los avances se soporta su cumplimiento en cada una de las acciones propuestas.

En conclusión, sobre la base del trabajo de auditoria efectuado al proyecto PHEQ, se considera que la información acerca de conceptuar sobre la efectividad de las acciones de mejora adoptadas por la ANLA, en cumplimiento del Plan de Mejoramiento no resulta conforme, toda vez que las acciones de mejora planteadas para los hallazgos proferidos en los procesos de auditoría anteriores, no son pertinentes, ni están orientadas a eliminar o subsanar la causa que generó lo observado por la CGR.

3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Atender las denuncias ciudadanas relacionadas con la materia de auditoría.

De las Denuncias e insumos de origen ciudadano allegadas al presente proceso de Auditoria están:

Denuncias PHEQ LAM 4090

En lo referente a las denuncias allegadas a la Auditoria de Cumplimiento, está la radicada con No. 2017-129495-82111-SE en la que se solicita que la Contraloría General de la República CGR, investigue la posible responsabilidad fiscal que se derive de la implementación del proyecto hidroeléctrico como consecuencia de la afectación del Patrimonio Nacional y definir con precisión cada uno de los incumplimientos y los daños económicos, sociales, ambientales y culturales causados por la construcción del PHEQ desde la expedición de la Resolución 321 de 2008 proyectado a 50 años previstos como vida útil de la represa.

Igualmente, la denuncia 2018-149570-82111-SE ampliada mediante solicitud del 21 de agosto de 2018, Asoquimbo solicitó a la CGR la intervención inmediata de este Ente de Control en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo ante las afectaciones al Patrimonio del

Huila, fallas estructurales, amenazas y riesgos, inexistencia de Plan de Contingencia e incumplimiento de compensaciones y de las obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental del Quimbo y el Decreto 1277/13.

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, le comunicó al quejoso, que las anteriores denuncias con radicados Nos. 2018-149570-82111-SE y 2017-129495-82111-SE, fueron incorporadas al Proceso Auditor que se adelanta por parte de la DVF en el año 2020 y se le dará respuesta de fondo con la presentación del Informe final, debido a la complejidad del tema.

La CGR, mediante radicado No. 2020EE0113079 del 25 de septiembre de 2020, en el marco de la Auditoría Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo Expediente LAM4090 radicado ANLA 2020166470 -1-000 del 28 de septiembre de 2020, solicita las actuaciones de la ANLA, a la denuncia allegada a la Comisión de Auditoría.

Mediante Oficio de Radicación N° 2020166470-2-001 de fecha: 2020-10-05 la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales de la ANLA da respuesta a las solicitudes de la CGR.

De acuerdo con lo anterior se recibió la información pertinente, como insumo de la auditoría y de su análisis se reflejan los resultados como hallazgos presentados a la ANLA y demás entidades relacionados con el tema. La respuesta de fondo se comunicará con la presentación del Informe final, debido a la complejidad del tema.

4. ANEXO

CUADRO CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS

HALLAZGO	ADM	DISC	PEN	VALOR \$	IP	OI
HALLAZGO N° 01 PLAN DE CONTINGENCIA PDC (A.D1)	1	D1				
HALLAZGO N°02 (A.D2) CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS INFORMES DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL	2	D2				
HALLAZGO No. 03 COMPENSACIÓN POR APROVECHAMIENTO FORESTAL. (A. D3.P1)	3	D3	P1			
HALLAZGO No. 04 EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO -GEI- (A.D4.P2)	4	D4	P2			
HALLAZGO No. 05 PREDIOS ADQUIRIDOS COMO COMPENSACIÓN AMBIENTAL (A.D5)	5	D5				
HALLAZGO No. 06. LIQUIDACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE INVERSIÓN FORZOSA DE NO MENOS DEL 1%. (A.D6)	6	D6				
HALLAZGO No. 07 PLAN DE INVERSIÓN DEL 1%. (A.D7)	7	D7				
HALLAZGO N°08 SEGUIMIENTO MEDIO ABIÓTICO. (A.D8)	8	D8				
HALLAZGO No. 09 CONCERTACIÓN PLAN DE RESTAURACIÓN BOSQUE SECO TROPICAL. (A.D9)	9	D9				
HALLAZGO No. 10 LEVANTAMIENTO DE VEDA-ESPECIES EPÍFITAS.	10	D10	P3			
HALLAZGO No. 11 . CESACIÓN DEL PAS Y PRONUNCIAMIENTO OPORTUNO	11	D11				
HALLAZGO No. 12 CONGRUENCIA DE LAS ACTUACIONES Y ACUMULACIÓN DE PROCESOS	12	D12				
HALLAZGO 13 OPORTUNIDAD EN PAS Y CUMPLIMIENTO ETAPAS	13	D13				
HALLAZGO No. 14 OPORTUNIDAD REPORTE INFORMACIÓN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS	14	D14				
HALLAZGO No. 15. . ETAPAS Y ACUMULACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.	15	D15				
HALLAZGO N° 16 ACTUACIONES EN EL PAS Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO.	16	D16				
HALLAZGO N°17 FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL.	17	D17				
HALLAZGO NO 18 RETIRO DE BIOMASA VASO DEL EMBALSE	18	D18	P4			
TOTAL	18	18	4			

uf.
Ju
Q