

**ACTUACIÓN ESPECIAL**  
**– INCIDENTE CARBÓN PUERTO CARBONÍFERO DE CIÉNAGA 13 DE**  
**ENERO DE 2013 –**

**Coordinación General:** Bibiana Guevara Aldana,  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

**EQUIPO DE TRABAJO:**

**Supervisora:** Bibiana Guevara Aldana

**Equipo Auditor:**

Erika Viññas Romero

Lina María Ramírez Riaño

María Alcira Sánchez Sánchez

## TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES – ANTECEDENTES .....	7
2.	CARTA DE CONCLUSIONES .....	11
3.	RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	17
3.1	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MADS – AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, ANLA.....	17
3.2	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MME - AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM.....	41
3.3	MINISTERIO DE TRANSPORTE .....	47
3.4	DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA - DIMAR.....	51
3.5	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE .....	55
3.6	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA – CORPAMAG.....	60
3.7	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS “JOSÉ BENITO VIVES DE ANDRÉIS”- INVEMAR .....	68
3.8	COMISION COLOMBIANA DEL OCEANO - CCO .....	78

## 1. HECHOS RELEVANTES – ANTECEDENTES

El mes de enero de 2013, se conoció por diferentes medios de comunicación el incidente presentado en la actividad de cargue de carbón, según los cuales se informaba sobre el incidente de una barcaza que contenía aproximadamente 700 toneladas de carbón, en el sector limítrofe entre los municipios de Ciénaga y Santa Marta<sup>1</sup>. Según se informó en los medios de comunicación por parte del Director de la DIMAR, Francisco Díaz, los trabajadores de la empresa Drummond decidieron arrojar el carbón al mar, generando contaminación.<sup>2</sup> Así mismo, señaló el funcionario en mención que dos días después de la ocurrencia del hecho irregular, no se había informado del mismo.<sup>3</sup>

Ante el conocimiento de la situación irregular y dado el especial interés que la Contraloría General de la República ha demostrado en el seguimiento de la contaminación en el puerto de Santa Marta por las actividades referentes al carbón, transporte, cargue y descargue de carbón, etc., y existir como antecedente la realización del Informe de la CGR al respecto<sup>4</sup>, se decidió adelantar la presente Actuación Especial.

Es de relevancia para la CGR conocer las medidas tomadas por parte de los entes públicos responsables frente al deterioro generado por la ocurrencia de este incidente en particular, ocurrido en el mes de enero del presente año, y de otros incidentes similares como el encallamiento por barcazas para transportar carbón y sus impactos en el medio ambiente marino. Tanto el encallamiento de barcazas como arrojar carbón en el mar producen la fragmentación y el volcamiento de colonias de corales pétreos y el desprendimiento de invertebrados sésiles en general.

La CGR pudo establecer la ocurrencia de hundimiento y encallamiento de barcazas como aquellos ocurridos en el año 1997, 2001 y 2002, documentados

---

<sup>1</sup> El Heraldo. [www.elheraldo.co](http://www.elheraldo.co); 06 de Febrero de 2013 - 12:00 am. Ordenan estudio técnico sobre caso Drummond "Oleaje hundió barcaza con 700 toneladas (límites entre Ciénaga y Santa Marta, frente a terminal río Córdoba) 2800 ton.

<sup>2</sup> RCN. La Radio. 31/01/2013 Escándalo involucra a Drummond por arrojar carbón. Según el capitán Díaz, los trabajadores que iban en la embarcación, decidieron arrojar el material al agua. "Es verdad que la barcaza no se hundió ni tocó fondo marino. Sin embargo efectuaron un procedimiento de sacar el carbón hacia el agua, lo cual no es procedente porque genera problemas de contaminación". "El carbón con agua que arrojaron al agua efectivamente causó problemas de contaminación", afirmó el director de la Dimar.

<sup>3</sup> Ídem. "Porque incluso, dos días después de la emergencia (15 de enero), funcionarios de la empresa Drummond no dieron a conocer lo que ocurrió en esa emergencia, que se argumentó con varias denuncias"

<sup>4</sup> Informe CGR – Degradación Ecosistemas y Medio Ambiente Bahía de Santa Marta y Zonas de influencia.

por el Invermar<sup>5</sup>, en el que se informa sobre el seguimiento a las especies que fueron afectadas por el carbón como por la presión y peso de las barcazas en su hundimiento. Las colonias de coral y las esponjas se afectan porque al hundirse las barcazas raspan y desprenden las colonias y al posarse en el lecho marino son cubiertas y aplastadas quitándoles la luz por lo que se produce el efecto de "sombra" que les genera blanqueamiento (pérdida masiva de las algas endosimbiontes en situaciones de estrés que conduce a la muerte en eventos prolongados) y también se ven afectadas en la operación de extracción de las barcazas que vuelve a generar desprendimientos; a lo cual se agrega la alta turbulencia generada por las operaciones marítimas de cargue y descargue de carbón, con efectos igualmente nocivos sobre estas especies marinas.

Esta situación generada por el cargue y descargue del carbón afectando negativamente el ecosistema marino originó esta Actuación Especial que pretende determinar la eficacia y eficiencia de la gestión adelantada por los diferentes entes públicos responsables y espera coadyuvar en prevenir e incidir en el mejoramiento de la gestión pública en dichas actividades.

La presente Actuación Especial está enmarcada en lo definido como funciones para la CGR y en especial atendiendo la Resolución 6680 de 2012, así como en todas las normas inherentes a la gestión pública relacionada, con el fin de evaluar la gestión fiscal por parte de las entidades responsables en dicha actividad, para determinar si se adelantó bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía en el incidente acaecido en el Puerto Carbonífero de Ciénaga el 13 de enero.

Para el efecto se procedió a determinar los diferentes entes públicos que tenían responsabilidades en la actividad de cargue de carbón, en desarrollo de la cual se presenta el incidente objeto de la fiscalización, a los cuales, una vez determinados se les solicitó la información de la gestión adelantada en desarrollo de sus funciones de manera previa y posterior al incidente.

Con base en la información solicitada, la Contraloría pudo conocer<sup>6</sup> los detalles del incidente en el que presuntamente se presentó una infracción ambiental por parte de la empresa American Port Company Inc, APCI, al no haber informado oportunamente sobre los hechos ocurridos el día 13 de enero de 2013 en horas de la noche, cuando el buque ANANGEL SEAFARER se encontraba desarrollando maniobras de cargue. Según el mismo informe, siendo las 23:10 de ese día se decide parar la operación de cargue debido a que se presentaban vientos de 30 nudos que dificultaban su realización de manera segura.

---

<sup>5</sup> Informe "Monitoreo del impacto ocasionado por el encallamiento de las barcazas para transportar carbón sobre las comunidades marinas bentónicas de Punta Betín".

<sup>6</sup> Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA; Auto No.272 del 1 de febrero de 2013.

La ANLA señala que le fue informado durante la visita que realizó el 31 de enero, que la barcaza TS 115 fue cargada inicialmente con 2970 toneladas aprox. y que aparentemente se había logrado cargar en el buque 1100 toneladas aprox., de manera que al momento de suspender la operación y retirar la barcaza hacia el área de fondeo (boya 239) se presume que ésta contenía unas 1870 toneladas aproximadamente.

Posteriormente, a las 7 am. Del día siguiente, enero 14 de 2013, al hacer el cambio de turno se evidenció que la barcaza TS 115 se encontraba parcialmente sumergida (más de la mitad), la empresa procede a realizar labores de rescate y traslada la barcaza a la boya 1, debido a que en el sitio en que se encontraba la profundidad es de 12 mts., finalmente la lleva a la zona de entrada de canal de acceso que tiene una profundidad de 3 mts-.

Es en este último sito, donde se realizan finalmente la transferencia del carbón a otra barcaza, la TS 114, y se informa por parte de la empresa, APCI, que es en ese momento en que parte del carbón cayó al agua por efectos del oleaje y otra parte debieron sacarla con equipos y echarla al mar (agua con carbón), para así sacar a flote la barcaza, labor que culminó a las 2.30 pm y que según la APCI el resultado fue retirar aproximadamente 1000 toneladas a otra barcaza. Informando vía telefónica y por correo electrónico a la capitanía de puerto con comunicación escrita del 15 de enero.

Según lo anterior, para la CGR fue motivo de investigación conocer qué sucedió finalmente con las 870 toneladas de carbón, las cuales no fueron ni cargadas ni trasladadas a la otra barcaza, si las entidades y la empresa, responsables de conocer y actuar de manera preventiva en este tipo de incidentes, actuaron con eficacia en el cumplimiento de los procedimientos por ellas establecidos para cumplirlas, v.g. guías, planes de contingencia, prevención u otros.

Así mismo, con la revisión de las competencias establecidas en el marco jurídico colombiano para el seguimiento y fiscalización y las actuaciones de carácter preventivo, de investigación, etc., la Contraloría busca establecer si estas normativas se aplican con la eficacia y eficiencia esperada, tanto en este caso, como en general, para garantizar que las actividades carboníferas, en este caso la relativa específicamente al cargue y descargue de barcasas que lo contienen, se desarrollan de manera sostenible.

## **2. CARTA DE CONCLUSIONES**

87111

Bogotá D.C.

Doctora  
**LUZ HELENA SARMIENTO**  
Ministra  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS  
Bogotá D.C.

Respetada señora Ministra:

La Contraloría General de la República en desarrollo de sus funciones Constitucionales y Legales adelantó una Actuación Especial a la gestión sobre el incidente de disposición inadecuada de carbón en el mar, específicamente en el puerto Carbonífero de Ciénaga, ocurrida el mes de enero de 2013, con el fin de evaluar la gestión fiscal por parte de las entidades responsables en dicha actividad, para determinar si se adelantó bajo los principios de eficacia y eficiencia.

La actuación especial de fiscalización realizada con un equipo de trabajo interdisciplinario abordó la investigación del hecho mencionado que fue de conocimiento de la Contraloría General de la República a través de los medios de comunicación y que tiene una connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público.

La actuación incluyó el análisis y evaluación sobre la gestión de los entes responsables y se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, con el objeto de obtener una base razonable para emitir sus conceptos. Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por cada entidad y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la evaluación de la gestión y resultados obtenidos por la administración de los entes en las áreas y/o procesos auditados.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría incluyó el examen, sobre una base selectiva, de las revelaciones en los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales inherentes.

Las entidades evaluadas correspondieron a aquellas que previa revisión normativa se identificaron como responsables de la gestión que se lleva a cabo en las zonas marinas y costeras del país, zona de ocurrencia del hecho evaluado, a las cuales se les realizaron las solicitudes de información respectivas y con base en el análisis y pruebas realizadas, se produjeron los resultados que se presentan al interior del presente informe



De los resultados obtenidos, que se presentan en detalle por cada entidad en el cuerpo del Informe, se destacan las siguientes conclusiones:

### **Ineficacia e ineficiencia cumplimiento de funciones**

El país no cuenta con la implementación efectiva de una política que atienda efectivamente la protección de los derechos constitucionales a la salud y al medio ambiente sano en el desarrollo de las actividades de cargue de carbón que se realizan en los puertos, específicamente en el Puerto Carbonífero de Ciénaga. El seguimiento a dicha actividad determinado en las funciones establecidas a los diferentes entes sujetos de auditoría no fueron adelantadas con la eficacia y eficiencia debida, con el consecuente impacto negativo en la toma de medidas oportunas y efectivas para evitar la ocurrencia de hechos como el incidente presentado el mes de enero durante la actividad de cargue de carbón en el Puerto Carbonífero de Ciénaga que generan impactos en el ecosistema marino existente y en la salud de los habitantes circunvecinos.

### **Reparos sobre el cargue directo de carbón<sup>7</sup>**

En el seguimiento efectuado por la Contraloría General, plasmado en el informe CGR – “Degradación Ecosistemas y Medio Ambiente Bahía de Santa Marta y Zonas de influencia”, no fue posible establecer los conceptos técnicos que fueron tenidos en cuenta para la exigencia del cambio en los puertos a cargue directo, elemento de gran relevancia para identificar si se tuvieron en cuenta estudios técnicos relacionados que sirvieran como línea base y que en su momento demostraran las afectaciones al medio ambiente y las comunidades locales y que justificaran la expedición de dicha orden.

El seguimiento efectuado por la CGR concluye “...Este cambio a cargue directo técnicamente puede resultar más perjudicial en términos ecosistémicos, ya que las modificaciones en términos de infraestructura, los dragados, la remoción de sustrato y las modificaciones en la topografía marina y las corrientes oceánicas, que se generan de las actividades de modificación en cada uno de los puertos...”

“...Si bien la medida de cambio a cargue directo en los puertos carboníferos es una medida de mitigación de impacto ambiental, los impactos generados en este cambio son mayores, y es evidente que ha sido tomada más como una oportunidad de ampliar la capacidad de exportación de carbón, que como una estrategia de responsabilidad ambiental...”

Lo anterior, es consecuente con el estudio técnico emitido por el entonces MAVDT en 2010, que concluye: “se considera inviable ambientalmente, la propuesta de la empresa American Port Company Inc. para adelantar las obras terrestres y marítimas tendientes al cumplimiento del Cargue Directo desde sus instalaciones”.

El estudio técnico mencionado, es el documento base para la expedición de la Resolución 1235 del 29 de junio de 2010, mediante la cual el entonces MAVDT, decidió

---

<sup>7</sup> Informe CGR – Degradación Ecosistemas y Medio Ambiente Bahía de Santa Marta y Zonas de influencia. 2012.

no autorizar la modificación de la licencia ambiental, indicando que APCI no puede proponer un canal de acceso distinto al canal ya licenciado para Puerto Nuevo y aclarando que el canal de acceso único a la zona, posee dimensiones adecuadas para la operación de más de un Terminal portuario y está diseñado para atender el tránsito de buques para el cargue de carbón y pese a lo cual se optó por el lugar que resulta de menor distancia para la empresa, lo cual la obliga a hacer menores inversiones, pero sigue sacrificando la variable ambiental.

## **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

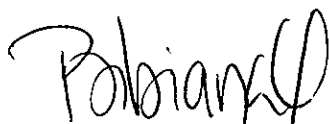
En desarrollo de la presente auditoría, se auditaron ocho (8) entidades. Se establecieron diez (10) hallazgos administrativos, cuatro (4) de ellos con posible incidencia disciplinaria.

De acuerdo con la connotación, los hallazgos anteriores, resultado de la auditoría, serán trasladados a las instancias competentes.

## **Plan de Mejoramiento**

Una vez suscrito por cada Ente auditado el respectivo Plan de Mejoramiento, deberá ser remitido así como sus respectivos avances, a la Contraloría General a través del aplicativo SIRECI.

Bogotá, D.C. 04 MAR. 2014



**BIBIANA GUEVARA ALDANA**  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

## **Copia por competencia:**

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales  
Ministerio de Minas y Energía - MME  
Ministerio de Transporte - MT  
Corporación Autónoma Regional del Magdalena - Corpamag  
Agencia Nacional de Minería - ANM  
Superintendencia de Puertos y Transporte  
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés"-  
INVEMAR  
Dirección General Marítima - Dimar (Capitanía de Puerto de Santa Marta)

### **3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

#### **3.1 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MADS – AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, ANLA**

Mediante Decreto - Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante la Ley 1444 de 2011, creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA-, como una Unidad Administrativa Especial, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País; desconcentrando así funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, antes de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ejercía éstas a través la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales.

Específicamente, el artículo 3°, del Decreto-ley 3573, asigna a la ANLA las siguientes funciones:

- 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.
- Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
- Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.
- Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.
- Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
- 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.
- Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– por todos los conceptos que procedan.
- Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.

- Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.
- Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
- Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.
- Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia. Las demás funciones que le asigne la ley.

Así mismo, el capítulo I del Decreto 3570 de 2011, asigna al MADS, entre otras las funciones de:

- Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.
- Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.
- Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.
- Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

Para efectos de esta evaluación y teniendo en cuenta que antes de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la Ley 1444 de 2011, era éste quien ejercía las funciones ahora otorgadas a la ANLA, a través de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, se realizó seguimiento por parte de la Contraloría tanto a la ANLA como al Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, con el fin de evaluar la gestión fiscal adelantada por estos dos organismos frente a las actividades de cargue y descargue de carbón, ante los hechos sucedidos el 13 de enero de 2013, por el incidente de la barcaza con carbón en el Puerto Carbonífero de Ciénaga, con el fin de determinar si se adelantó bajo los principios de eficacia y economía.

Proyecto: Puerto Carbonífero de Ciénaga.

Jurisdicción: Ciénaga – Magdalena.

Autoridad Ambiental: CORPAMAG.

Objetivo: Operar las instalaciones portuarias para la exportación del carbón que explota la empresa Drummond Ltda., en la mina denominada “La Loma” localizada en el Departamento del Cesar.

Localización: El puerto está localizado en el departamento del Magdalena, municipio de Ciénaga, en el Km 10 de la vía Ciénaga Santa Marta, al noreste del municipio de Ciénaga, en la Ensenada Alcatraz, entre la desembocadura del río Toribio y la quebrada El Doctor.

Componentes: El puerto cuenta con instalaciones que permiten el descargue de los vagones del tren, almacenamiento, transporte interno, cargue al buque e infraestructura como helipuerto, edificio de oficinas, casino, habitaciones para el personal visitante y que labora en el puerto, para esto cuenta con: sistema de descargue rotatorio de vagones, patio de almacenamiento, muelles, banda transportadora, sistemas de acueducto, almacenamiento de agua, sistema de tratamiento de aguas residuales, área para el manejo de combustibles, talleres para mantenimiento de maquinaria, área de mantenimiento de locomotoras y vagones, patios de almacenes, área de lavado de vehículos, sitio de disposición de residuos industriales (chatarra), sitio de almacenamiento de equipos de contingencia y áreas para almacenamiento de residuos domésticos, muelle auxiliar (paralelo al viaducto de carga) utilizado para el atraque de las embarcaciones menores (lanchas) utilizadas para transportar al personal desde y hacia la zona de fondeo, y área para almacenamiento de equipos marinos de contención.

Actividades desarrolladas:

- Transporte del carbón desde la mina La Loma (Boquerón) en el departamento del Cesar hasta las instalaciones del puerto.
- Descargue del carbón en el puerto.
- Manejo del carbón.
- Almacenamiento de carbón.
- Transporte interno del carbón.
- Banda transportadora.

- Tránsito de Barcazas.
- Cargue de Buques.
- Revisiones y autorización del zarpe del buque.
- Retorno de las barcazas a la zona de muelle.<sup>8</sup>

Antecedentes jurídicos:

- Mediante Resolución No. 457 del 16 de julio de 1992, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG, concedió Licencia Ambiental provisional a la Sociedad American Port Company Inc.- APCI, para la construcción y operación del Puerto Carbonífero ubicado en la ensenada de Alcatraz, jurisdicción del municipio de Ciénaga (Magdalena).
- Mediante Resolución No. 1163 del 20 de agosto de 1993, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG, otorgó Licencia Ambiental a la Sociedad American Port Company Inc.- APCI, para la construcción y operación del Puerto Carbonífero en el municipio de Ciénaga (Magdalena).
- Mediante Resolución No. 00282 del 8 de septiembre de 1994, el entonces Ministerio del Medio Ambiente, otorgó Licencia Ambiental Ordinaria a la Sociedad American Port Company Inc. para el desarrollo del proyecto de dragado de 160.000 m3 de substrato marino para adecuar el acceso al puerto.
- Mediante Resolución No. 452 de 3 de mayo de 1996, el entonces Ministerio del Medio Ambiente modificó la Resolución No. 1163 del 20 de agosto de 1993, expedida por CORPAMAG, en el sentido de incluir la ejecución de las nuevas instalaciones para la alimentación y trituración de carbón, las cuales tenían como fin alcanzar la movilización de 10 millones de toneladas al año de carbón.
- Mediante Auto No. 124 de marzo 12 de 1998, el entonces Ministerio del Medio Ambiente dio aplicación al Decreto No. 883 de marzo 31 de 1997 para la expansión del puerto carbonífero en su fase II, autorizando el dragado de relimpia del canal de acceso y de la dársena de maniobras marinas.
- Mediante Resolución No. 0904 de 5 de octubre de 2001, el entonces Ministerio del Medio Ambiente modificó la Resolución No. 1163 de 20 del agosto de 1993 de CORPAMAG, autorizando las actividades de construcción y operación de un muelle auxiliar para embarcaciones pequeñas, así como el dragado de mantenimiento de los canales de acceso y dársenas de maniobras en las instalaciones portuarias.
- Mediante Auto No.1111 del 13 de noviembre de 2001, el entonces Ministerio de Ambiente, realizó requerimientos de tipo constructivo con relación a las obras de dragado del canal de acceso.
- Mediante Resolución No. 879 de agosto 14 de 2003, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial modificó la Resolución No. 817 de 25 de julio de 2003, aclarando la actividad de nivelación del carbón dentro de

---

<sup>8</sup> Concepto técnico seguimiento ambiental de fecha: 8 de septiembre 2011 - expediente No: 150

las barcazas.

- Mediante Auto No. 78 de 6 de febrero de 2004, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitó a la Sociedad American Port Company Inc., la presentación de los estudios de ingeniería que determinen la viabilidad técnica y ambiental para instalar el sistema de cargue directo a buques para ser evaluado.
- Mediante Auto No. 815 de 17 de agosto de 2004, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó un plazo de dos meses a la multinacional Drummond, para la presentación de los estudios de factibilidad técnica, económica y ambiental para determinar la viabilidad del cargue directo.
- Mediante Resolución No. 1545 del 19 de octubre de 2005, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial impuso obligaciones y tomó otras determinaciones sobre el control de las emisiones fugitivas del material particulado.
- Mediante Auto No. 457 de 14 de marzo de 2006, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial requirió a la Sociedad American Port Company Inc. para que en el término de 1 mes instalara: una trampa de grasas en el sector de lavado de vehículos y cárcamos en el sector de suministro de lubricantes; presentara informe sobre el dragado ejecutado en el año 2005 y un análisis mineralógico y granulométrico de las muestras de calidad de aire.
- Mediante Auto No. 1245 de 30 de junio de 2006, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial requirió a la Sociedad American Port Company Inc., para que realizara mantenimiento al sistema de drenaje; actualizara el Plan de Manejo Ambiental (PMA) y presentara información relacionada con el Plan de Gestión Social.
- Mediante Resolución No. 1286 de 18 de julio de 2007, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial requirió a la Sociedad American Port Company Inc., el inicio del nuevo sistema de cargue directo al buque, el cual debería estar implementado y en operación a más tardar el 1 de julio de 2010.
- Mediante Auto No. 2741 de 12 de septiembre de 2007, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial requirió a la Sociedad American Port Company Inc., la presentación de información relacionada con el dragado realizado en el año 2005, análisis mineralógico y granulométrico de las muestras tomadas en la estación de monitoreo de calidad de aire; diagnóstico de la situación ambiental del puerto, entre otros.
- Mediante Auto 996 del 14 de abril de 2009, se inicia el trámite administrativo para modificación de la Licencia Ambiental para expansión de la capacidad y para la implementación de un sistema de cargue directo de buques combinado con cargue de barcazas.
- Mediante radicado 4120-E1-62984 del 05 de junio de 2009, la Cooperativa de trabajo asociado de reservistas y pescadores del municipio de pueblo Viejo

Magdalena "COORPUV", manifiestan que *"los residuos de carboncillo y polvillo de carbón son arrastrados por las fuertes brisas, causando epidemias en la piel, ardores en los ojos y gripa que afectan los pulmones de los niños que habitan cerca a la playa"*

- Mediante radicado 4120-E1-119548 del 9 de octubre de 2009, el señor Wilfredo Urieles López, manifiesta que *"la comunidad pesquera del Barrio Don Jaca está recibiendo los impactos de las empresas carboníferas que no han sido considerados"*
- Mediante oficio con radicado 4120-E1-140729 del 20 de noviembre de 2009, American Port Company Inc - APCI, envía copia de la respuesta dada por la empresa a la queja del señor Wilfrido Urieles López, en la cual manifiestan entre otras cosas que: *"desde la concepción misma de los estudios ambientales que soportaron la licencia ambiental del proyecto, se identificó que la comunidad de Don Jaca no se encontraba dentro del área de influencia del proyecto..."* y que *"no se encuentra fundada su inconformidad..."*.
- Mediante radicado 4120-E1-154504 del 18 de diciembre de 2009, el Ministerio de Minas y Energía remite el entonces MAVDT, copia del derecho de petición *"presentada por la "señora Luz Mila Medina y otros miembros de la comunidad de Nazareth" mediante comunicación dirigida al señor Presidente de la República, en donde pone en conocimiento algunas "irregularidades que viene cometiendo la empresa APCI, en especial sobre contaminación ambiental que genera esta empresa en su proceso de explotación minera"*.
- Mediante radicado 2400-E2-154504 del 16 de enero de 2010, el entonces MAVDT, da respuesta al derecho de petición la señora Luz Mila Median y otros, informando que la Empresa *"Drummond Ltda., tiene establecido un Plan de Manejo Ambiental, el cual cuenta con medidas de manejo ambiental específicas para prevenir, mitigar corregir y/o compensar todos y cada uno de los impactos generados en desarrollo de las actividades ejecutadas dentro del puerto"*.
- Mediante radicado 4120-E1-66805 del 27 de mayo de 2010, la Defensoría del pueblo de Ciénaga Magdalena solicita información dentro del seguimiento realizado por el entonces MAVDT, a la Resolución No.54 *"Explotación, Transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar Magdalena"*
- Mediante radicado 2400-2-668055 del 20 de junio de 2010, el entonces MAVDT, da respuesta a la Doctora Gloria Elsa Ramírez, Secretaria General de la Defensoría del Pueblo, informando que *"... los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente expedieron el Decreto 3083 del 15 de agosto de 2007, el cual estableció que a partir del 1 de julio de 2010, en todos los puertos marítimos del país, el cargue de carbón en naves se deberá hacer a través de un sistema de cargue directo, utilizando para ello bandas transportadoras encapsuladas u otro sistema tecnológico equivalente..."*
- Mediante Resolución No. 969 del 20 de mayo de 2010 el entonces MAVDT, revoca la decisión administrativa de devolución del estudio de impacto ambiental presentado por la Sociedad American Port Company Inc. y se procede a evaluar el complemento de éste y demás documentos aportados



dentro del trámite de modificación de licencia ambiental iniciado mediante el Auto No. 996 de 14 de abril de 2009.

- Mediante Resolución 1235 del 29 de junio de 2010, el entonces MAVDT, niega la modificación de la licencia ambiental para el Puerto Carbonífero, indicando que APCI no puede proponer un canal de acceso distinto al canal ya licenciado para Puerto Nuevo y aclarando que el canal de acceso único a la zona, posee dimensiones adecuadas para la operación de más de un Terminal portuario y está diseñado para atender el tránsito de buques para el cargue de carbón para atender el tránsito de buques para el cargue de carbón tipo Handy, Panamax, Super Panamax y Cape Size.
- Mediante radicado 4120-E1-171016 del 28 de diciembre de 2010, el Ministerio de Minas y Energía traslada al entonces MAVDT, reclamo con radicado 2010058676 del 10 de noviembre de 2010, remitida por el señor Manuel Alberto López y demás ciudadanos de la localidad de Pueblo Viejo – Magdalena, quienes formulan queja referente con una presunta intervención de la empresa Drummond, al impedirles realizar sus faenas de pesca.
- Mediante Auto 1324 del 09 de mayo de 2011, el entonces MAVDT requirió intensificar las charlas y capacitaciones al personal que labora dentro del puerto sobre temas relacionados con el adecuado manejo y disposición de los residuos sólidos, dar cumplimiento al requerimiento de iniciar las operaciones de cargue de carbón con la tecnología de cargue directo, para lo cual deberán modificar la licencia ambiental dando cumplimiento a los requisitos establecidos en el Artículo 30 del Decreto 2820 de 2010.
- Mediante Auto 2500 del 1 de agosto de 2011 se reconoce como tercer interviniente a la Sociedad Portuaria Puerto Nuevo S.A. dentro del procedimiento administrativo ambiental iniciado mediante Auto No. 1324 del 10 de mayo de 2011, para la modificación de licencia ambiental, otorgada mediante Resolución No. 1163 del 20 de agosto de 1993, para la construcción y operación del proyecto Puerto Carbonífero en el Municipio de Ciénaga.
- En noviembre de 2011, el MADS modificó la Resolución No. 1286 del 17 de julio de 2007, confirmada por la Resolución No. 433 del 12 de marzo de 2008, en el sentido de establecer para la sociedad American Port Company Inc, la obligación de dar inicio al sistema de cargue directo a buque, de conformidad con los términos establecidos en el Decreto 3083 de 2007. De acuerdo con lo establecido en el artículo 113 de la Ley 1450 de 2011, los puertos marítimos a los que le fueron aprobados los cronogramas de que trata el Decreto 4286 de 2009, se atenderán a dichos cronogramas de implementación del sistema de cargue directo, en un plazo máximo que no podrá exceder del 1 de enero de 2014.
- En Julio de 2012, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Transporte, aprobaron el cronograma para la ampliación de fecha de implementación del cargue directo, estableciéndose como fecha límite el 1 de enero de 2014.
- Mediante Resolución No. 1099 de diciembre de 2012, la ANLA autorizó la solicitud de modificación de la licencia ambiental, autorizando la realización de

- actividades de dragado para que la empresa American Port Company Inc - APCI, pueda implementar el cargue directo.
- Concepto Técnico No. 416 del 1° de febrero de 2013, mediante el cual se recomienda la apertura de investigación ambiental contra la empresa American Port Company Inc., por los hechos sucedidos el 13 de enero de 2013 en el Puerto Carbonífero de Ciénaga, Magdalena.
  - Mediante Auto 272 del 1 de febrero de 2013, se apertura por parte de la ANLA proceso investigativo sancionatorio contra la empresa American Port Company Inc - APCI, por los hechos sucedidos el 13 de enero de 2013 en el puerto carbonífero de ciénaga, Magdalena.
  - Mediante Resolución No. 123 del 6 de febrero de 2013, la ANLA impuso a la empresa American Port Company Inc - APCI, medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad de cargue de carbón mediante barcazas, dentro de la operación del puerto Carbonífero en Ciénaga Departamento del Magdalena.
  - Resolución 165 del 18 de febrero de 2013, mediante la cual la ANLA ordenó la ejecución de unas inspecciones y monitoreos sobre la calidad de agua del mar, sedimentos marinos y comunidades bióticas en la zona del incidente, con la finalidad de "establecer la posible afectación que se generó a partir de la caída de este mineral al lecho marino".
  - Mediante Concepto Técnico 0873 de febrero 28 de 2013, el Equipo Técnico de la ANLA recomendó aprobar el plan de contingencia de la actividad de cargue de carbón mediante barcaza presentado por la empresa American Port Company Inc., y levantar la medida preventiva impuesta mediante Resolución 123 del 6 de febrero de 2013.
  - Mediante Auto 600 de febrero 28 de 2013, la ANLA aprobó el Plan de Contingencia presentado por la empresa American Port Company Inc., en cumplimiento de la condición impuesta en el artículo segundo de la Resolución 123 del 6 de febrero de 2013.<sup>9</sup>
  - Mediante Resolución 210 de marzo 1 de 2013, la ANLA levanta la medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad de cargue de carbón, mediante barcazas, dentro de la operación del Puerto carbonífero en Ciénaga, Departamento del Magdalena, impuesta a la empresa American Port Company Inc, mediante Resolución 0123 de febrero 06 de 2013.
  - Mediante Auto 669 del 13 de marzo de 2013, la ANLA ordenó la práctica de algunas pruebas y diligencias, dentro de la investigación ambiental aperturada con Auto 272 del 1 de febrero de 2013.
  - Mediante Auto 868 del 22 de marzo de 2013, la ANLA ordenó la práctica y recepción del Testimonio del señor José Miguel Linares Martínez, en su condición de representante legal de la empresa American Port Company Inc.
  - Mediante Auto 1008 del 11 de abril de 2013, la ANLA vincula formalmente a la investigación iniciada mediante Auto 272 del 1° de febrero de 2013 a las empresas Drummond Ltd., Drummond Coal Mining Ilc., y Transport Services

<sup>9</sup> Oficio ANLA Radicado 2013ER0018085 del 22/02/2013

llo., y las requiere, para que dentro del término de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, aporten la información técnica total o parcial con la que cuenten actualmente, en relación con la evaluación técnica de los efectos sobre el medio marino y los recursos asociados al mismo, ocasionados por la contingencia sucedida con la barcaza TS 115 los días 12 y 13 de enero de 2013.

- Mediante Resolución 1309 de diciembre 18 de 2013, la ANLA impone sanciones consistentes en multas y trabajo comunitario, dentro del procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto 271 del 1 de febrero de 2013, a las empresas American Port Company Inc y Drummond Ltd., Drummond Coal Mining llo., y Transport Services llo.
- Mediante Resolución 001 de enero 08 de 2014, la ANLA impone medida preventiva de suspensión inmediata de actividad de cargue de carbón mediante barcazas, dentro de la operación del puerto carbonífero en Ciénaga, Departamento de Magdalena a la empresa American Port Company Inc, la cual solo se levantará una vez la empresa implemente el sistema de cargue directo de carbón aprobado a través de la Resolución 091 de 2011, confirmada a través de la Resolución No. 046 de 2012.

## **H.1 D. 1 Cumplimiento de funciones**

En consideración a las funciones asignadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, mediante el Artículo 3 del Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, señaladas anteriormente, le corresponde entre otras: Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales; 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; así como las funciones otorgadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, en el capítulo I del Decreto 3570 de 2011, también señaladas anteriormente entre las cuales se encuentran: Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

La Contraloría tuvo en cuenta este marco legal para adelantar el análisis del expediente anterior y evidenció:

El incumplimiento de una efectiva y oportuna atención a las denuncias y solicitud elevadas por la Cooperativa de trabajo asociado de reservistas y pescadores del municipio de Pueblo Viejo Magdalena “COORPUV”, donde informa que “...los residuos de carboncillo y polvillo de carbón son arrastrados por las fuertes brisas, causando epidemias en la piel, ardores en los ojos y gripa que afectan los pulmones de los niños que habitan cerca a la playa...”. Adicionalmente, la población manifiesta que *“...los peces capturados contenían carbón en su interior y que en las playas se encuentra carbón; puesto que el MADS (anterior MAVDT) se limita a informar a los pobladores que las empresas carboníferas Río Córdoba S.A., tienen establecidos Planes de Manejo Ambiental PMA, vigentes, que incluyen un Programa de Gestión Social, los cuales buscan prevenir, mitigar, corregir y/o compensar los impactos identificados y que técnica y científicamente se evidencia que afectan a las comunidades del área de influencia del proyecto...”* sin que conste en el expediente revisado por la Contraloría que se llevara a cabo un seguimiento, revisión, análisis o evaluación por parte del MADS (anterior MAVDT), que permitiera garantizar la adecuada implementación de los planes establecidos.

Adicionalmente y teniendo en cuenta la documentación soporte, relacionada en acápite anteriores, la CGR concluye que aunque el MADS (anterior MAVDT) y la ANLA conocen la situación de afectación de la salud y los efectos ambientales adversos, en la población del municipio de Pueblo Viejo, como consecuencia *“del cargue de barcaza a buque lo que representa impactos negativos significativos sobre la columna de agua y los fondos marinos afectando directamente la fauna y flora presente y las dinámicas ecosistémicas”,* debido al *“incumplimiento de métodos adecuados de cargue de carbón generando contaminación de partículas y polvillo carbón al mar y al aire /emisiones de humo asociadas a maquinaria de la industria y por parte de las grúas transportadoras de carbón”*.<sup>10</sup>, no se evidencia por parte de CGR que antes de la ocurrencia del incidente de la barcaza, el ANLA y el MADS (antiguo MAVDT) hayan procedido a realizar la gestión de seguimiento adecuada a la licencia otorgada, con el objeto de operar las instalaciones portuarias para la exportación del carbón que explota la empresa Drummond Ltda., en la mina denominada “La Loma”, localizada en el Departamento del Cesar, tarea que de haberse llevado a cabo hubiese permitido detectar de manera oportuna las fallas y proceder al ajuste los Planes de Manejo Ambiental-PMA y de contingencia.

---

<sup>10</sup> Informe CGR – Degradación Ecosistemas y Medio Ambiente Bahía de Santa Marta y Zonas de influencia.

Para este ente de control lo argumentado en el concepto técnico No. 2278 de fecha 08 de septiembre de 2008, en el sentido que no se llevó a cabo la verificación ocular debido a que: *"... Este Ministerio atendiendo a la solicitud de realizar una verificación ocular de las afectaciones producidas por carbón en playa solicitó el acompañamiento por parte de los pobladores, recibiendo la negativa por parte de ellos argumentando que en ese momento no había carbón debido a las corrientes marinas y que este fenómeno se presentaban en la época del mar de leva usualmente en el mes de diciembre..."* no encuentra una justificación técnica suficiente en proporcionalidad con las necesidades en materia de salud y el presunto deterioro ambiental de la zona como consecuencia de las actividades propias del cargue de carbón, por el sistema de barcazas, estudio que es responsabilidad del MADS (antiguo MAVDT) y el ANLA, teniendo en cuenta las funciones otorgadas.

El no desarrollar a cabalidad las funciones dirigidas a identificar la situación real de la población de la zona de influencia del proyecto así como la afectación al medio ambiente, como consecuencia de las actividades de cargue de carbón y en general las de efectuar el seguimiento, control y vigilancia a la licencia otorgada a la Drummond, conllevó a que se incumpliera el Plan de Manejo Ambiental así como el Plan de Contingencia, con grave afectación a los recursos ambientales en el puerto Carbonífero de Ciénaga; tal y como aconteció en los hechos objeto de investigación.

En consecuencia, existe presunto incumplimiento de sus funciones y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, a cargo de los representantes legales del MADS y la ANLA.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante Oficio 4120-2-222479 del 04 de junio de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

La ANLA al respecto de este hallazgo afirma que los planes de prevención, mitigación y/o compensación de los planes ambientales son desarrolladas por las empresas portuarias y que no es de competencia de la agencia determinar científicamente que las enfermedades denunciadas sean producidas por las actividades de cargue de carbón, siendo este resorte de las autoridades sanitarias y de salubridad locales, regionales y nacionales.

Adicionalmente argumenta que ni la CGR, ni el ANLA, cuentan con los soportes científicos que permitan establecer que los problemas de salud sean ocasionados por las actividades en los puertos carboníferos.

Afirmaciones como las descritas anteriormente, ratifican el presente hallazgo ya que no se encuentra en el ámbito de la competencia de éste ente de control establecer el origen de las enfermedades presentadas en los puertos

carboníferos, debido a que las funciones dirigidas a identificar la situación real de la población de la zona de influencia del proyecto así como la afectación al medio ambiente, como consecuencia de las actividades de cargue de carbón y en general las de efectuar el seguimiento, control y vigilancia a la licencia otorgada a la Drummond, conllevó a que se incumpliera el Plan de Manejo Ambiental así como el Plan de Contingencia, con grave afectación a los recursos ambientales en el puerto Carbonífero de Ciénaga; tal y como aconteció en los hechos objeto de investigación es resorte del MADS y del ANLA.

Por lo que no es de recibo para la CGR, el hecho que dentro de sus respuesta la ANLA acepte que no ha identificado la afectación al medio ambiente, como consecuencia de las actividades de cargue de carbón, en el área objeto de la presente actuación especial.

Por lo anterior la CGR confirma este hallazgo, con presunta incidencia Disciplinaria por presunto incumplimiento de las funciones descritas en párrafos anteriores.

## **H.2 D2. Compromisos adquiridos en el proceso de cargue del carbón.**

El proyecto presentado por la multinacional Drummond sobre el cual se otorgó la licencia objeto de la Resolución 1163 del 20 de agosto de 1993, emitida por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, constaba de dos etapas: la primera de tres años en la que adaptaba sus actividades y la fase dos, en la cual debía implementar el sistema de cargue directo, que implica la instalación de cargue en los buques y eliminar el equipo de barcazas, remolcador y grúa flotante.

Posteriormente, en el año 2004, el Ministerio de Minas solicita los estudios de ingeniería para instalar el cargue directo, teniendo en cuenta el límite de cargue presentado, lo que hacía necesario implementar el cargue directo, estudios que la Drummond presentó hasta 2006, el cual fue evaluado por el entonces MAVDT, mediante Resolución 1286 del 18 de julio de 2007, resolviendo que el sistema debe estar implementado y en operación a más tardar el 1° de julio de 2010.

Es decir, se expiden los decretos de 2009 y 2010, para ampliar el término dado en el Decreto 3083 de 2007. Posteriormente el Artículo 113 de la Ley 1450 de 2011, extiende el plazo para la implementación de cargue hasta el 1 de enero de 2014, sin evaluar el incumplimiento reiterado por parte de la Drummond, de los compromisos adquiridos en la ejecución de las actividades de cargue del carbón, que incrementa la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y demás impactos ambientales detectados por el Ministerio de Ambiente y el ANLA, materializados en los hechos sucedidos el 13 de enero de 2013 y en contraposición, se abstienen de tomar medidas contundentes, no obstante obrar soportes suficientes para proceder de conformidad.

Se procede por parte de la CGR, a resaltar los siguientes hechos:

Mediante Auto 1314 de mayo 09 de 2011, Art. 3, el Ministerio de Ambiente, requiere a la Sociedad American Port Company Inc., en el sentido dar cumplimiento a la obligación de iniciar las operaciones de cargue de carbón con la tecnología de cargue directo, para lo cual deberán modificar la licencia ambiental dando cumplimiento a los requisitos establecidos en el Artículo 30 del Decreto 2820 de 2010, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 1286 de julio 17 de 2007 y en el Artículo Cuarto del Auto No. 3638 de diciembre 12 de 2008, requerimientos efectuados de manera reiterada.

El anterior requerimiento, se ratifica en el Concepto Técnico de Seguimiento Ambiental de fecha 8 de septiembre de 2011, el cual en su aparte de Resultados de Seguimiento concluye que la empresa Drummond LTDA debe dar inicio al nuevo sistema de cargue directo al buque; en cumplimiento del Artículo Primero de la Resolución No. 1286 del 17 de julio de 2007, Artículo 30 del Decreto 2820 de 2010, y de conformidad con lo establecido de la Resolución No. 1286 de julio 17 de 2007, Artículo Cuarto del Auto No. 3638 de diciembre 12 de 2008 y numeral 2 del Artículo Tercero del Auto 1314 del 9 de mayo de 2011.

Teniendo en cuenta la trazabilidad normativa y en virtud de los hechos acaecidos el 13 de enero de 2013, concerniente al volcamiento de una barcaza cargada con una cantidad indeterminada de carbón, operada por la multinacional Drummond y el impacto ambiental generado en la zona de operación, es necesario revisar el principio de evaluación previa del impacto ambiental, también conocido como principio de Prevención, consagrado en el artículo 17 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, en los siguientes términos:

*“...Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente...”*

Siguiendo la Declaración de Río de Janeiro, la Ley 99 de 1993, dentro de los Principios Generales Ambientales, menciona los siguientes:

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

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. (...)”

Concretamente, en relación con el principio 11, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 establece:

*“...Artículo 57º.- Del Estudio de Impacto Ambiental. Se entiende por Estudio de Impacto Ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el petionario de una Licencia Ambiental...”*

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

La evaluación de dicho estudio realizado por el ANLA determina y especifica las medidas que deberá adoptar el tenedor de la licencia ambiental, así como la gestión y/o decisiones relacionadas con la Licencia otorgada, en la cual entre otros deberá tener en cuenta la alteración real que se producirá sobre el ambiente, la salud y el bienestar humano como consecuencia de la implementación de un proyecto determinado.

Consciente de lo anterior la ANLA solicita de conformidad con la normatividad vigente para la época de los hechos a la Drummond, que realice el cargue directo como consta en las Resoluciones No. 1286 de 18 de julio de 2007; Auto 1324 del 09 de mayo de 2011 y el Concepto técnico 2278 de fecha 08 de septiembre de 2011. Para la Contraloría este requerimiento es inoportuno dado que a esa fecha la Drummond, había entrado en incumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 1286 de 18 de julio de 2007, mediante la cual el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial requirió a la Sociedad American Port Company Inc., el inicio del nuevo sistema de cargue directo al buque, el cual deberá estar implementado y en operación a más tardar el 1 de julio de 2010.

Luego, en noviembre de 2011, el MADS modificó la Resolución No. 1286 del 17 de julio de 2007, confirmada por la Resolución No. 433 del 12 de marzo de 2008, en el sentido de establecer para la sociedad American Port Company Inc, la obligación de dar inicio al sistema de cargue directo a buque, de conformidad con los términos establecidos en el Decreto 3083 de 2007. De acuerdo con lo establecido en el artículo 113 de la Ley 1450 de 2011, los puertos marítimos a los que le fueron aprobados los cronogramas de que trata el Decreto 4286 de 2009, donde se señale que dichos cronogramas de implementación del sistema de cargue directo, debe hacerse en un plazo máximo que no podrá exceder del 1 de enero de 2014.

Atendiendo el principio de Evaluación del Impacto Ambiental, la ANLA debió



imponer las medidas necesarias, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, para prevenir, mitigar, corregir o en dado caso compensar el impacto ambiental producido con motivo de la ejecución de la modificación del proyecto construcción y operación del proyecto puerto carbonífero en el municipio de Ciénaga, departamento de Magdalena.

La imposición de las medidas por parte de la ANLA deben atender al real impacto sobre cada uno de los medios (biótico, físico y socioeconómico), cumpliendo así con finalidades distintas y específicas según sea el medio afectado, pero ante todo garantizando el adecuado manejo y control ambiental de los impactos y efectos ambientales asociados al proyecto, sin embargo, como lo pudo comprobar la CGR, sólo fueron aplicadas de manera posterior a la ocurrencia de los hechos objeto de esta actuación especial, ocurridos el 13 de enero de 2013.

Se evidencia así una gestión que contradice los principios constitucionales y la falta de acción oportuna que hubiese podido prevenir la ocurrencia del riesgo identificado en la operación. En efecto, se demostró dentro de esta Actuación Especial de la Contraloría General de la República, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales no cumplieron a cabalidad con las funciones atribuidas por la Ley, en el sentido de efectuar el seguimiento, control y vigilancia eficaz y eficiente a la licencia otorgada a la Drummond, lo que conllevó a que se incumplieran el Plan de Manejo Ambiental así como el Plan de Contingencia, con grave afectación a los recursos ambientales en el puerto carbonífero de ciénaga, Magdalena; tal y como aconteció en los hechos objeto de investigación.

Por lo anteriormente expuesto, la CGR concluye que las entidades sujetas de control, no ejercieron debidamente las funciones encomendadas, contraviniendo lo estipulado en el artículo 34 en la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único que regula lo concerniente al régimen disciplinario de los servidores públicos.

En consecuencia, existe presunto incumplimiento de sus funciones y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, a cargo del MADS y la ANLA.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante Oficio 4120-2-222479 del 04 de junio de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

*"...Esta autoridad puede manifestar sin equivoco alguno que, no hay evidencia científica que permita afirmar que hay posible afectación sobre la comunidad íctica (peces), por carbón..."*

Por lo tanto, este ente de control concluye que no existe por parte de la agencia un estudio relacionado con la afectación de los peces en la zona de influencia de la presente actuación especial, sin embargo si existe licencia para realizar dichas

actividades y lo más preocupante es que descarta el concepto remitido a la ANLA en marzo 2012 y demás estudios, conceptos técnicos y monitoreos realizados desde el año 1993, relacionados con los efectos del carbón en el área costera y marina, dentro y aledaña a los puertos carboníferos ubicados sobre las costa entre Santa Marta y Ciénaga. Dicho resultado en donde se enumeran los principales problemas ambientales asociados con esta actividad, así como los principales impactos producidos por el hundimiento de barcazas ha sido debidamente comunicado y documentado al MADS y a la ANLA, que concluyen entre otras lo siguiente:

*“...después de los hundimientos de las barcazas, el INVEMAR realizó labores de seguimiento e inspección sobre los sitios de los accidentes, de los cuales se concluyó que el primer impacto fue sobre la calidad del agua del mar, por la liberación de cantidades significativas de material particulado. El polvillo dispersado en las aguas, reduce la penetración de la luz al sistema disminuyendo la radiación fotosintéticamente activa, con su consecuente efecto sobre el fitoplacton. También tiene efectos sobre los organismos que respiran mediante branquias ya que las partículas de carbón pueden adherirse a estos tejidos limitando el proceso de intercambio gaseoso...”*

El Concepto técnico sobre el efecto del derrame de carbón sobre el ecosistema marino, producido por la maniobra de rescate de la barcaza TS-115 de propiedad de la Compañía American Port Company Inc. - Informe Final de fecha mayo de 2013, remitido por el INVEMAR, se concluye:

1. Se confirma que el incidente que se inició con el rescate de la barcaza TS-115 en la boya S23 provocó un derrame de carbón que se observa con el Sonar de Barrido Lateral (SSS) en la zona noreste de la boya S23 y se demostró con el registro de los sedimentos de los alrededores de la boya. El área afectada es de aproximadamente 10.194 m<sup>2</sup>, en la cual estaría distribuido el depósito de carbón. Específicamente sobre la superficie lodo-arenosa de la zona de estudio.
2. Durante las inspecciones de buceo se evidenció la presencia de gran parte del carbón derramado por la barcaza TS-115 al noreste de la boya S23, principalmente en la zona que reúne las estaciones ST01, ST09, ST10 y ST11, donde gran parte del mineral está enterrado en el sedimento.
3. El vertimiento de carbón causado el 13 de enero de 2013 en inmediaciones de la boya 23 de Puerto Drummond LTD. ocasionó la formación de un montículo en inmediaciones de la coordenada 11°05'19,63"N, 74°15'39,42"W, con un área de 10.194,3 m<sup>2</sup>, y espesor máximo de 0,91 m. Alrededor del área afectada los espesores varían hasta encontrarse en el fondo fragmentos aislados de tamaño grava sobre los sedimentos lodo-arenosos. Se estimó un volumen ocupado por el depósito de 1.575 m<sup>3</sup>.

4. La escasa visibilidad en la columna de agua, especialmente en el fondo, no permitió la observación de la biota presente en el ecosistema (macrofauna >2 cm que vive sobre el fondo o en la columna de agua), sólo la presencia de algunas medusas de la especie *Stomolophus meleagris* en la parte superior de la columna.
5. A grandes rasgos, uno de los mayores impactos del derrame del carbón es el enterramiento, ahogamiento y aplastamiento ocasionado por la disposición masiva del mineral sobre las comunidades bentónicas presentes en los fondos blandos teniendo en cuenta que la mayor parte de los organismos residentes en el ecosistema se encuentra en los primeros centímetros del sedimento. Este impacto puede incidir en un eslabón clave de la cadena trófica al encontrarse muchas especies de moluscos, crustáceos, anélidos, entre otros, de los cuales dependen otras especies, entre ellas peces de interés comercial.
6. La presencia de fragmentos como los del carbón más gruesos y pesados ajenos a las características del sustrato del ecosistema, puede alterar la ecología del ambiente al generar cambios en el tamaño de grano en los sedimentos, lo que afecta el establecimiento y distribución de individuos, especialmente de la infauna, ya que esta es una variable importante que define la distribución espacial de los organismos en el ecosistema de fondos blandos.
7. A lo largo de la trayectoria entre las boyas 23 y 1 no se identificaron acumulaciones de carbón, sin embargo, no se descarta la presencia de fragmentos del mineral en el fondo, producto de la actividad y presencia de otras barcasas. La presencia de llantas en el fondo refleja parte de la incidencia que tiene la actividad portuaria a través de remolcadores, aun cuando esta no haya sido causada por el accidente con la barcaza ocurrido en enero de 2013.
8. Los parámetros fisicoquímicos medidos en las zonas aledañas al lugar donde se produjo el derrame de carbón ocasionado por la maniobra de rescate de la barcaza TS-115 en el puerto Drummond, no muestran alteración en la calidad del agua, ya que las concentraciones promedio de las variables analizadas estuvieron dentro de los límites permisibles establecidos por la normatividad colombiana para preservación de flora y fauna (Decreto 1594 de 1984) y entre los intervalos históricos reportados por la REDCAM en zonas cercanas. Esto se debe posiblemente a que el muestreo se llevó a cabo dos meses después del accidente y el medio tuvo suficiente tiempo para recuperarse de la posible alteración que haya ocurrido.
9. Los parámetros fisicoquímicos evaluados en el sedimento, no permiten establecer si su calidad se vio alterada después del derrame de carbón causado por el rescate de la barcaza TS-115, debido a que en Colombia no existe normatividad vigente con respecto a este tema y los estudios en zonas aledañas son pocos. No obstante, se evidenció que las concentraciones de materia orgánica están relacionadas con la presencia de carbón.

10. La macroinfauna asentada en el área de estudio de la terminal de carbón de puerto Drummond, corresponde a una comunidad típica de fondos blandos, caracterizada por la dominancia de los phyla Annelida (poliquetos) y Arthropoda en términos de abundancia y número de familias. Lo anterior concuerda con las tendencias reportadas en otros estudios del bentos en el Caribe colombiano.
11. En general los valores promedio de abundancia encontrados en el área de estudio fueron menores a los observados en otras áreas del Caribe; contrario al promedio del número de familias y biomasa húmeda, los cuales fueron mayores. Esto podría deberse a las diferencias en las características fisicoquímicas y granulométricas que afectan el desarrollo del bentos en las diferentes áreas.
12. Se logró observar una estructura comunitaria poco variable en cuanto a la relación de riqueza y abundancia, dado que los valores de los índices ecológicos mostraron poca variación entre las estaciones de muestreo.
13. En términos generales de acuerdo a la relación entre la abundancia y biomasa de los organismos observada en las curvas ABC no se observó perturbación en la comunidad asentada en el área de estudio, por lo que el caso de las estaciones ST01 y ST04 podría ser puntual y estar asociada a condiciones locales, que requerirían de un seguimiento en caso tal, que se decidan realizar futuros seguimientos en dicha área, para de este modo llegar a establecer si es una condición permanente en el área.
14. La comunidad macroinfaunal estuvo altamente correlacionada con las características granulométricas (arenas gruesas y arenas muy gruesas) y el pH; siendo conocido que estos factores medioambientales guardan una estrecha relación con la distribución y establecimiento de las comunidades en el fondo marino.

Finalmente en Julio de 2012, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Transporte, aprobaron el cronograma para la ampliación de fecha de implementación del cargue directo, estableciéndose como fecha límite el 1 de enero de 2014.

Se resalta que mediante Resolución número 91 de noviembre 18 de 2011, se modifica la Resolución 1286 del 18 de julio de 2007, que requería a la Drummond el cargue directo al buque, el cual debería estar implementado y en operación a más tardar el 1 de julio de 2010, término que fue ampliado por los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Transporte en julio de 2012.

Por lo anterior es claro para la CGR que la Drummond, en el periodo comprendido entre julio de 2010 a julio de 2012, es decir por un periodo de 2 años, incumplió los compromisos adquiridos en el manejo del carbón, a lo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA se limitaron a solicitar durante este periodo a la Drummond, la implementación del cargue directo del carbón no obstante estar estas entidades en la obligación de realizar una gestión oportuna,

en virtud del principio de prevención, agravado por el riesgo conocido a través de los estudios ambientales realizados.

Para la CGR, la permisividad de la autoridad ambiental contribuye a la Drummond a incumplir el principio de “Diligencia Debida”, que constituye la obligación de ejecutar todas las medidas necesarias para ante todo precaver las afectaciones ambientales generadas por un determinado proyecto obra o actividad, y en caso de generarse éstas, mitigarlas, corregirlas y compensarlas, de acuerdo con lo establecido en la respectiva Licencia o autorización ambiental la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- como autoridad competente, debía asegurar la protección ambiental y los requerimientos establecidos por la legislación ambiental vigente, principalmente los contemplados por el Decreto 2820 de 2010.

No obstante lo anterior, la compañía continuó realizando las actividades de cargue de carbón, amparada en la ampliación del plazo establecido para el cambio a cargue directo, hasta la expedición de la Resolución 001 de enero 08 de 2014, mediante la cual ANLA impone medida preventiva de suspensión inmediata de actividad de cargue de carbón mediante barcazas, dentro de la operación del puerto carbonífero en Ciénaga, Departamento de Magdalena a la empresa American Port Company Inc.

Por lo anterior la CGR confirma este hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento de las funciones legalmente otorgadas y que se relacionaron en párrafos precedentes.

### **H.3 D3. Plan de Contingencia.**

Mediante Resolución 123 del 6 de febrero de 2013, la ANLA impuso a la empresa American Port Company Inc., medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad de cargue de carbón mediante barcazas, dentro de la operación del Puerto Carbonífero en Ciénaga, Departamento del Magdalena. En el artículo segundo de la citada resolución se indicó que dicha medida preventiva se levantará una vez la empresa American Port Company Inc. cumpla la condición de actualizar, socializar con las autoridades locales (DIMAR-Capitanía de Puerto, alcaldía municipal de Ciénaga, Alcaldía Distrital de Santa Marta, Clopad) y presentar para aprobación de la ANLA el plan de contingencia de la actividad de cargue de carbón mediante barcaza. Una vez aprobado por parte de la ANLA el plan de contingencia, previo concepto técnico, se procederá a levantar mediante acto administrativo la medida preventiva impuesta.

Según lo estipulado en la Resolución 123 del 6 de febrero de 2013, la empresa American Port Company Inc, deberá de ajustar, socializar y presentar para su aprobación ante la ANLA, el Plan de Contingencia de la actividad de cargue del carbón mediante barcaza.

Mediante Concepto Técnico 0873 de febrero 28 de 2013, el Equipo Técnico de la ANLA recomendó aprobar el Plan de Contingencia de la actividad de cargue de carbón mediante barcaza presentado por la empresa American Port Company Inc., y levantar la medida preventiva impuesta mediante Resolución 123 del 6 de febrero de 2013.

Con base en el concepto técnico 0873 de febrero 28 de 2013, la ANLA aprobó mediante Auto 600 de febrero 28 de 2013, el Plan de Contingencia presentado por la empresa American Port Company Inc., en cumplimiento de la condición impuesta en el artículo segundo de la Resolución 123 del 6 de febrero de 2013.

Ahora bien, para la Contraloría no se cumplió lo estipulado en el artículo 4° de la Ley 1333 de 2009, que señala:

*“ las medidas preventivas 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 renovables, el paisaje o la salud humana...”*

*“...la medida preventiva de suspensión de actividades, consiste en la orden de cesar la ejecución de un proyecto, obra o actividad, en los siguientes eventos: •Cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana;• Cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización;• Cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas...”*

Por lo anterior, es obligación del Estado la planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados, según el artículo 80 de la Carta Política.

Considera la CGR, que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- debió asegurar la protección ambiental y los requerimientos establecidos por la legislación ambiental vigente y en cumplimiento estricto de sus funciones, debió advertir oportunamente las debilidades presentes en el Plan de Contingencia, consignadas en párrafos precedentes, mismas que ordena ajustar en el Auto 0123 de febrero de 2013, que sólo identificó luego de la ocurrencia de los hechos relacionados con la actividad de cargue de carbón mediante barcazas, dentro de la operación del Puerto Carbonífero en Ciénaga, Departamento del Magdalena.

Es así que dentro de la imposición de la medida se solicita el ajuste del Plan de contingencia, evidenciando que no era un problema de cumplimiento sino que el mismo no era suficiente. Por lo anteriormente expuesto, la CGR concluye que las

entidades sujetas de control no ejercieron adecuadamente las funciones encomendadas, en consecuencia, existe presunto incumplimiento de sus funciones y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, a cargo del MADS y de la ANLA.

En respuesta al informe de observaciones la ANLA afirma que ante la contingencia sucedida el 13 de enero de 2013, se evidenció la necesidad de que la empresa actualizara el Plan de Contingencia de la actividad de cargue de carbón, confirma lo evidenciado y plasmado en este informe. Lo cual para este ente de control debería realizarse para cada una de las licencias otorgadas sin esperar a la ocurrencia de hechos similares, en cumplimiento de las funciones legalmente otorgadas.

#### Casos hundimientos de barcazas:

Mediante comunicación de fecha 25 de abril de 2013, se solicitó información a la ANLA y al MADS en relación a los casos de hundimiento de barcazas ocurridos previamente al incidente de la actuación especial y la gestión adelantada por las entidades al respecto.

En respuesta radicada No. 4120-2-17284 de fecha 16 de mayo de 2013, la ANLA informa que a la fecha se han presentado los siguientes casos de hundimiento de barcazas:

#### - Expediente LAM734

El 1 de agosto de 1997, hundimiento de la barcaza Caribe 204, cargada con aproximadamente 600 toneladas de carbón, derramándose aproximadamente un 50% de la carga en el lecho marino, cubriendo un área de 2000 m<sup>2</sup>), operada por la empresa Carbosan LTDA.

El Ministerio inició una investigación sancionatoria con la Resolución No. 46 del 16 de enero, de 1998, por haber contaminado el lecho marino con carbón, mediante Resolución No. 303 del 6 de abril de 1998, sancionó a la empresa imponiendo una multa de \$20.4 millones.

Mediante Resolución No. 1036 del 12 de noviembre de 1998, el Ministerio revoca la obligación de reflotar la barcaza Caribe 204, dadas las condiciones de averías, profundidad, tiempo de hundimiento, estado de colonización y equilibrio del "*ecosistema artificial formado*" y por las implicaciones técnicas y ambientales que representaba el reflotamiento de la barcaza y modifica la sanción a \$2 millones de pesos.

Al respecto la ANLA informa mediante comunicación de fecha 10 de febrero de 2014, que actualmente las actividades de manejo, acopio y cargue de carbón se

realizan en el terminal marítimo de Santa Marta a través de la Sociedad Operadora de Carbón de Santa Marta LTDA – CARBOSAN LTDA, que opera con tecnología de cargue directo desde el año 2002 cumpliendo con la normatividad correspondiente.

- Expediente LAM1186

El 3 de enero de 1998, la barcaza Luchy se hundió con aproximadamente 1100 toneladas de carbón en el sector del muelle que opera la empresa CI PRODECO, ocasionado por el mal tiempo ocasionado por el paso del coletazo del huracán Johan.

El 16 de enero de 1998, el INVEMAR, remitió al hoy MADS informe sobre los posibles efectos ambientales generados por el incidente concluyendo que:

*"A la fecha no se conocen efectos químicos a corto plazo del carbón mineral sobre el medio acuático. En un estudio previo, con base en ensayos de laboratorio con carbón finamente triturado, realizado en INVEMAR (Agudelo, 1993), se describen inicialmente cambios menores en algunas variables ambientales (pH, nitritos y fenoles). No obstante, posteriormente se observó un retorno rápido a las condiciones normales."*

*"De otra parte el material depositado puede eventualmente ser colonizado por la fauna y flora. Agudelo (1993), demostró que los fragmentos grandes de carbón son colonizados por los organismos marinos, en forma similar a algunos sustratos naturales."*

El hoy MADS mediante Resolución 0044 del 16 de enero de 1998, abrió investigación sancionatoria y ordena la suspensión inmediata de cargue de carbón en barcasas, hasta que la empresa presente el reglamento de operaciones del puerto y las medidas que garanticen la seguridad de la operación de los equipos marinos, y ordena la reflotación de la barcaza y la recuperación de la totalidad del carbón contenido en ella.

Mediante Res. No. 511 de 1999, el hoy MADS impone a Prodeco una sanción consistente en \$ 5.7 millones. Dicha sanción fue pagada por la compañía.

Mediante comunicación de fecha 10 de febrero de 2014, La ANLA informa que este proyecto se encuentra en etapa de abandono y desmantelamiento.

- Expediente LAM 734

El 16 de marzo de 2001, la barcaza Liliana, operada por la empresa Setecnaval S en C, la cual transitaba sin carga en aguas aledañas a Punta Betín, sufrió el rompimiento del casco lo que ocasionó la penetración de agua al área de cargue. Se recomendó el reflotamiento de la barcaza para evitar la afectación de las



colonias coralinas, tras permanecer sumergida por 41 días, fue retirada finalmente el día 26 de abril de 2001. En este caso no se impuso sanción económica.

- Expediente 734

El 9 de abril de 2002, durante el cargue de 1000 toneladas de carbón, la barcaza Caribe 217 operada por la empresa Carbosan Ltda. Quedó encallada en la playa aledaña al muelle 7.

El hoy MADS mediante Resolución 1005 del 1 de noviembre de 2002, abrió una investigación contra CARBOSAN LTDA e impuso una medida preventiva consistente en la suspensión de actividades hasta que se diera cumplimiento a lo establecido en el PMA y PDC, por el hundimiento de la barcaza Caribe 217, ya que la barcaza se encalló (hundimiento parcial) en aguas someras aledañas a punta Betín, encontrándose cargada con aproximadamente 1000 toneladas de carbón. El encallamiento generó impactos negativos sobre los parches de coral presentes en la zona, en un área de afectación de 400 m<sup>2</sup>, debido al efecto mecánico del impacto de la barcaza sobre el medio y por derrame de aproximadamente el 50% de la carga. (Expediente LAM 734).

Mediante Resolución 729 del 4 de julio de 2003, el hoy MADS requirió a la empresa el retiro manual del carbón derramado en el lecho marino y mediante la Resolución 731 del 4 de julio de 2003, se requirió la implementación del sistema de cargue directo para el retiro definitivo de las barcasas en la operación.

Mediante Resolución No. 1579 de 2006, el hoy MADS declaró la caducidad de la facultad para sancionar a la empresa.

- Barcaza caribe 225 cp-03-0031-AN

El 15 de diciembre de 2010, ocurrió incidente en aguas marítimas con la barcaza caribe 225, operada por la compañía Vale Coal Colombia Ltda.

Mediante Auto No. 4466 de diciembre 22 de 2010 el hoy MADS, realizó algunos requerimientos a la compañía operadora y argumentando que no evidenció la ocurrencia de infracción ambiental, no inicia proceso sancionatorio ambiental.

- Barcaza TS115- Sociedad American Port Company Inc.

Este expediente es el ocurrido el 13 de enero de 2013, hechos objeto de la presente actuación, el cual se encuentra con investigación en curso.

Los hechos anteriormente anotados de hundimiento de barcasas y la gestión adelantada al respecto por la ANLA y el MADS, reafirma lo concluido por la CGR, en los presuntos hallazgos establecidos en el presente informe, debido a que no

se evidencia que las entidades sujeto de control, ejecutaran adecuadamente las funciones asignadas, relacionadas con la debida protección ambiental y los requerimientos establecidos por la legislación ambiental vigente, ya que teniendo en cuenta los casos anotados debió hacer cumplir la suspensión de cargue de carbón por medio de barcazas y acoger aquél que representara menor riesgo de probabilidad de accidentes de vertimiento de carbón al mar, así como advertir oportunamente las debilidades presentes en los Planes de Contingencia, que sólo identificó luego de la ocurrencia de los hechos relacionados con la actividad de cargue de carbón mediante barcazas.

El Plan de Contingencia deberá:

- Describir de manera clara los riesgos y las emergencias relacionadas con las diferentes actividades que se desarrollan en las operaciones marinas de APCI.
- Incluir la identificación de los riesgos, peligros y amenazas inherentes a las operaciones marinas, así como los escenarios de posible ocurrencia de las mismas.
- Caracterización de las emergencias, clasificándolas por niveles dependiendo de la complejidad de la contingencia que se presente.
- Organigrama de emergencias en el que se establezcan las funciones y responsabilidades de todos los intervinientes que actuarán durante la atención de una contingencia, tanto internos (de APCI) como de las autoridades locales, regionales y nacionales; quienes de acuerdo con el nivel de la contingencia participarán en la atención de la misma.
- Protocolos relacionados con: •El manejo inicial de la escena •La activación del plan y movilización para la atención de la contingencia”•La instalación de zonas de seguridad. •Las consideraciones previas al ingreso y seguridad en caso de incendio •El rescate, estabilización y traslado de víctimas •El control del incendio, control y recolección de derrames •El manejo de contingencias por inundación y similares en unidades a flote y control de derrame accidental del carbón.
- En relación con la clasificación dada a los incendios (pequeños y grandes), APCI deberá identificarlos dentro los niveles de emergencias definidos en el PDC.
- Relacionar el personal operativo de APCI, así como los artefactos navales y especiales que participan en la operación marina de la empresa.
- Actividades de socialización del plan al personal operativo y a todas las entidades locales, regionales y nacionales de apoyo en caso de una contingencia.

Lo dispuesto por la Ley 1333 de 2009, Decreto 321 de 1999, Decreto 2820 de 2010, Ley 99 de 1993 y Constitución Política, está orientado a prevenir e impedir que por el inadecuado manejo y activación del Plan de Contingencia y el informe

de las misma a la autoridad ambiental competente, se genere afectaciones al medio ambiente marino, a los recursos naturales y a la salud y seguridad humana.

### **3.2 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MME - AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM**

En el artículo 2 del Acto Legislativo No. 5 de 2011, desarrollado en el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 1530 de 2012, señala que es función del Ministerio de Minas y Energía MME *“Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.”*

Posteriormente, mediante Decreto 4134 de 2011, se crea la Agencia Nacional de Minería (ANM), encargada de ejercer funciones como autoridad minera o concedente en el territorio nacional, celebrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros, cuando le sea delegada esta función por parte del Ministerio de Minas y Energía, fomentar la seguridad minera y coordinar y realizar actividades de salvamento minero, entre otras.

Es así como mediante Resolución No. 18 0876 de junio 7 de 2012, el Ministerio de Minas y Energía delegó en la ANM la función de fiscalización, seguimiento, y control de títulos mineros para la exploración y explotación de yacimientos minerales, la cual en el artículo 5 literal a), señala:

*“la fiscalización, seguimiento y control de las obligaciones a cargo de los titulares mineros; la terminación, caducidad y reversión, devolución de áreas y cesión de derechos en relación con éstos; así como todos los trámites que impliquen su modificación o que sean consecuencia de los mismos, dentro de los cuales se encuentran entre otros, la integración de áreas, la integración de operaciones y las concesiones concurrentes.”*

Con respecto a la gestión adelantada por el Ministerio en su comunicación a la CGR, informa de la Delegación de la función respectiva, anteriormente mencionada, a la Agencia Nacional de Minería y sobre su asistencia a la socialización del Plan de Contingencia ajustado, que fue realizada el 14 de febrero del año en curso por parte de la Empresa y comenta sobre el Plan de Contingencia socializado señalando que: *“...permite atender este tipo de eventualidades con mayores y mejores recursos durante las operaciones del puerto, optimizando la oportunidad de la notificación y contactos con las autoridades....”* . Así mismo, el Ministerio, anexa la respuesta de la Agencia Nacional de Minería sobre el desarrollo de la labor que adelantó frente al incidente en ejercicio de la fiscalización delegada.

Bajo este marco jurídico, y según información reportada a la CGR por parte de la ANM, se tiene que en agosto de 1988, Carbones de Colombia S.A, y la empresa Drummond Ltda., suscribieron contrato de exploración y explotación No. 078-88, proyecto la Loma en el Departamento del Cesar, Escritura Pública No. 2411 Notaria 20 de Bogotá, el cual fue modificado mediante escritura Pública 4143 de 1993, donde se acordó vincular el contrato de concesión portuaria al proyecto la Loma.

Posteriormente, mediante Otrosí No. 12 al contrato de concesión 078-88 de julio de 2010, la autoridad Minera y la Empresa acuerdan como único operador de los contratos mineros 144-97 – El Descanso, 078-88 – La Loma, 283-95 - Similoa, 2894-95 – Rincón Hondo y 056-90 – Cerro Largo. (Los dos primeros en explotación), esto con el fin de *“... mezclar el carbón proveniente de dichas áreas así como de terceros, con el objeto de obtener las calidades que se requieran para la debida comercialización del carbón. Estas mezclas solo se realizan en Puerto Drummond, en la banda transportadora principal, previo al paso del carbón por el muestreador automático y al cargue en barcazas.”*

Con base en lo anterior *“... Drummond implementó y puso en operación un Sistema de Flujo de Carbón, que permite seguir y controlar los movimientos del carbón proveniente de las diferentes áreas de los contratos mineros y de los títulos mineros de terceros, desde los diferentes frentes de explotación,...hasta su embarque en buques para la exportación...”*

De acuerdo con la normativa expuesta anteriormente, examinamos el cumplimiento jurídico aplicado por la ANM, con relación al caso presentado por el hundimiento de la barcaza en el Puerto Carbonífero de Ciénaga ocurrido el 13 enero de 2013.

La CGR solicitó a la Agencia Nacional de Minería información sobre las acciones adelantadas en ejercicio de las funciones de su competencia, respecto al incidente ocurrido el 13 de enero de 2013, en virtud de las funciones establecidas en el Decreto 4134 de noviembre de 2011, en especial los numerales 3 y 15 relacionada con:

*“... 3. Promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley...”*

*15. Fomentar la seguridad minera y coordinar y realizar actividades de salvamento minero sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los particulares en relación con el mismo...”*

Así mismo también solicitó la Contraloría informe sobre el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Guía Minero Ambiental, (expedida por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Medio Ambiente) con el propósito de introducir al concesionario en los aspectos pertinentes al desarrollo de un proyecto minero de una forma técnica, sostenible y ambientalmente viable.

En respuesta a la CGR, mediante comunicación 20131000090881 del 16 de abril de 2013 la ANM informa:

- Que durante los días 6 y 7 de febrero realizó visita de inspección al puerto de Drummond con el fin de conocer las circunstancias que dieron lugar a la emergencia presentada sobre la caída de carbón al lecho marino, con la narrativa de los hechos sucedidos por parte de la empresa.
- Que para conocer la procedencia del carbón, datos de calidad y cantidad del mismo, con fin de verificar en el sistema de registro del flujo del carbón frente a los datos de las planillas de cargue de las barcas, realizó el procedimiento solamente con la información suministrada por la Drummond, sin realizar pruebas al sistema debido a las actividades de cierre contable del mes y adicionalmente la empresa Drummond refiere que en desarrollo del proceso normal de cargue no se consideran pérdidas del mineral.
- Posteriormente, mediante comunicación No. 20133000018531 del 08 de febrero la Agencia requiere a la empresa Drummond que le informe sobre la emergencia de la barcaza, bajo apremio de multa.
- La información reportada a la CGR incluyó anexo del requerimiento y respuesta de la Drummond, con relación a los siguientes temas:

1. Justificación de la omisión de informar a la ANM de manera inmediata sobre la emergencia sucedida con la barcaza:

La Drummond manifiesta que dentro de los procedimientos contractualmente establecidos y de los informes que deben presentar a la ANM no existe obligación de reportar incidentes de operación marina.

2. Inconsistencias sobre el sistema de información contenido en el flujo de carbón respecto de las barcas TS114 y TS 115:

La Drummond informa a la ANM que las diferencias observadas por la Agencia en las planillas de cargue de las barcas y el sistema de flujo de carbón obedecen a factores de diseño y aplicación de metodología.

Manifiesta la empresa que *“a raíz de este evento, que nunca había sucedido, se ha ajustado el sistema de flujo de carbón de manera que cuando una barcaza haya sido parcialmente descargada, independientemente del tiempo que dure para ser asignada y descargada en otro buque, se mantiene el saldo y los trenes de origen”*

3. Dar las explicaciones en relación con el reporte de barcazas, para determinar los procedimientos para determinar la cantidad y calidad de la barcaza TS 114 que conformó el cargue del buque, teniendo en cuenta que se cargaron 1.148 toneladas de carbón sobre el material afectado que se trasladó desde la barcaza TS 115.

En la comunicación de respuesta la empresa Drummond informa a la ANM que *“...se anexa documentación sobre el certificado SGS No. 1303051138R que certifica lo solicitado”*. Esta información no fue allegada a la CGR.

4. Certificar la cantidad y calidad del carbón correspondiente a cada contrato dentro de las 1.600 toneladas de la barcaza TS 114.

La empresa Drummond señala en su respuesta el alcance y contenido del Sistema de Flujo de Carbón incorporado a los contratos mineros, como es el Contrato No. 078/88 mediante otrosí No. 12. , donde se establece que la empresa debe llevar controles de cantidad y calidad del carbón en las estaciones de cargue de cada mina y en los buques para exportación.

Además especifica que *“...Como el carbón recuperado de la barcaza TS115 se cargó en la barcaza TS114 mediante grúa flotante y no fue con el uso de la banda transportadora principal, como fue informado por los funcionarios de la Agencia en visita realizada los días 6 y 7 de febrero de 2013, de donde se tiene:*

- *“...El peso fue estimado por una “medida” de calados, valor aproximado y no certificable, no realizado por un certificador independiente. El Sistema acordado no prevé estos eventos, como tampoco que el peso de la barcaza sea certificado.*
- *... . Al no haber pasado las 1600 toneladas recuperadas por el muestreador de la banda principal no es posible certificar la calidad.*

*Adicionalmente, como lo establece el contrato, lo que a calidad corresponde debe cumplir con los estándares ASTM u otros estándares similares, en los que una muestra del carbón tomada directamente de la barcaza no se ciñe a dichos estándares y, en conclusión, no es certificable.”*

De otra parte especifica a la ANM que con relación al requerimiento bajo apremio de multa según lo establecido en la Cláusula Vigésimo Novena del Contrato de Concesión, la empresa informa que no se presenta incumplimiento, debido a que el proceso requerido no hace referencia a ninguna obligación incumplida, esto se hace en el marco de la visita de inspección que realiza la Agencia.

Con base en el análisis realizado por la Contraloría sobre la información suministrada se procede a la formulación de las siguientes observaciones:

#### **H.4 D4. Cumplimiento de funciones de fiscalización, seguimiento, y control de títulos mineros**

De la gestión realizada por la Agencia Nacional de Minería, se observó que las acciones adelantadas sobre el incidente ocurrido el 13 de enero de 2013, donde reseña que efectuó inspección de la zona de la emergencia y requerimientos a la Drummond y que la respuesta de la empresa es objeto de evaluación por parte de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la ANM, pero no señala cómo se da el cubrimiento y cumplimiento de sus funciones, tanto que a abril de 2013, no tenía un pronunciamiento oficial resultado de su actuación.

Se concluye que las acciones ejecutadas por la ANM se limitaron a la atención de la situación de emergencia y en ningún aspecto a acciones preventivas que conlleven a la eficiencia oportuna en la administración del recurso minero.

De estos hechos se desprende la falta de eficacia en su gestión respecto a las funciones señaladas anteriormente y a lo dispuesto en la Resolución No. 18 0876 de junio 7 de 2012, donde el Ministerio de Minas y Energía le delega a la Agencia Nacional de Minería la función de fiscalización, seguimiento y control de títulos mineros para la exploración y explotación de yacimientos minerales, por parte del Ministerio de Minas.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante Oficio ANM No.20133000151921 del 30 de mayo de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

La ANM, hace referencia a la normatividad aplicable en relación con los contratos de concesión minera y demás títulos mineros otorgados en el país, los cuales se han venido cumpliendo de acuerdo a los procedimientos de seguimiento y controles efectuados por esta entidad.

De otra parte señala en la respuesta:

*“En dicho contrato de concesión portuaria, se observa que las partes contractuales del mismo, son por un lado, la entonces Superintendencia General de Puertos (Hoy Superintendencia General de Puertos y Transportes) y por el otro, la sociedad American Port Company Inc-APCI- y además, la competencia para ejercer el control y vigilancia del mismo, corresponde a dicha Superintendencia, tal como se desprende de la cláusula 10 del mismo contrato, en concordancia con ley 1ª de 1991, Decreto No.1016 de 2000 y Ley 1450 de 2011 artículo 89.*

*De igual manera, señalamos que en relación con el tema de seguridad marítima, corresponde a la Dirección General Marítima – DIMAR-...”*

Adicionalmente reitera sobre las visitas realizadas con ocasión del incidente ocurrido el 13 de enero de 2013.

*“...partiendo que del incidente de la Barcaza se originaron concurrentemente varios procesos de investigación, como es el caso de la Dirección General Marítima – DIMAR3 (SIC), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- y aunado al hecho que sobre el mismo se encontraba pendiente la entrega de un estudio que estaba realizando la Facultad de Biología Marina de la Universidad Jorge Tadeo Lozano (el cual fue ya fue allegado con la comunicación DRU-00376-13 radicado en la Agencia con el No. 20135000171722 del 24 de mayo de 2013), la ANM se ha abstenido de emitir un pronunciamiento hasta tanto cuente con todos los elementos probatorios que permitan dar certeza y confiabilidad a la decisión, pronunciamiento que será emitido en los próximos días...”*

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida por la Agencia, se tiene que si bien es cierto cursan actualmente procesos de seguimiento, control y/o investigaciones, que lideran otras entidades del Estado en virtud de sus funciones y relacionadas con este incidente, sin embargo, no se evidenció la gestión de la ANM en temas de fomento de la seguridad minera y coordinación de actividades de salvamento minero, sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los particulares y otras entidades.

Con ocasión de la actuación adelantada por la ANLA mediante Resolución 1309 del antes, durante y después de la contingencia de la barcaza TS-115 ocurrida el 13 de enero de 2013 del 18 de diciembre de 2013 que impone sanción ambiental por *"Incumplir los parámetros de actuación, establecidos en la Licencia Ambiental, el Plan de Contingencia del puerto carbonífero en la ensenada de Alcatraz Municipio de Ciénaga Magdalena, el Plan Integral de Emergencia — PIE de la empresa Drummond Ltda (...)"*

La CGR en desarrollo de la Actuación Especial a la gestión Incidente Barcaza Santa Marta, solicitó a la Agencia Nacional de Minería información de las acciones realizadas con posterioridad a la respuesta enviada a este Ente de Control en mayo 30 de 2013, por lo que mediante comunicación ANM No. 20143500029971 del 31 de enero de 2014.

Del análisis la respuesta anterior de la ANM se concluye que realizó durante los días 6 y 7 de febrero de 2013 una visita de inspección en las instalaciones de Puerto Drummond, por lo que profirió requerimiento en los términos de lo pactado en el Contrato de Concesión y exigió el pago de regalías y compensaciones de las toneladas de carbón que resultó de la diferencia de la cantidad cargada en la Barcaza TS115 antes de la emergencia y la cantidad recuperada después de la misma; ante lo cual la Drummond en septiembre de 2013 dio respuesta, de cuya valoración la ANM mediante concepto técnico del 14 de enero de 2014



recomendó aprobar la liquidación de las regalías y compensaciones, facturado el 20 de enero de 2014 y cancelada el 21 de enero del mismo año.

Igualmente revisó la metodología del sistema de flujo de carbón a fin de exigir el cumplimiento de la obligación definida en la Ley 1450 de 2011 PND, respecto de la implementación del sistema de cargue directo de carbón por esta empresa.

La CGR no desconoce la competencia que le corresponde a cada una de las entidades según las facultades otorgadas en la norma de creación y lo que es objeto de observación, es la deficiencia en el fomento a la seguridad minera, en la coordinación y realización de actividades de salvamento minero.

Por lo anterior, se presenta hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, ante la ausencia de acciones preventivas en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 18 0876 de 2012, respecto a la fiscalización, seguimiento y control de las obligaciones a cargo de los titulares mineros, así como todos los trámites que impliquen su modificación o que sean consecuencia de los mismos, dentro de los cuales se encuentran entre otros, la integración de áreas, la integración de operaciones y las concesiones concurrentes.

En consecuencia, se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **3.3 MINISTERIO DE TRANSPORTE**

El Ministerio de Transporte, como entidad rectora en la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo, fue tomada como sujeto de esta Actuación Especial, con el fin de revisar el cumplimiento de sus funciones.

Las funciones de este Ministerio se encuentran asignadas en la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 087 de 2011, especialmente aquellas relacionadas en los numerales 4, 5 10, 11, 16 y sobre todo el numeral 17., sobre su participación en “... los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.”, así:

*“... 2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.  
2.10. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.*

*2.11. Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar.*

*2.16. Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima, Dimar.*

*2.17. Participar en los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.*  
...

Por lo anterior y con el fin de evaluar la gestión fiscal por parte de las entidades responsables frente a los hechos ocurridos el 13 de enero de 2013 debidos al incidente sufrido por la barcaza en el Puerto de la Sociedad American Port Company Inc., en el municipio de Ciénaga, se requirió información al Ministerio de Transporte sobre su gestión y acciones realizadas frente a estos hechos, el cual según respuesta dada a través de la comunicación No. 20135000156891 del 30 de abril de 2013 informa que:

*“... El Gobierno Nacional reglamentó el sistema de cargue directo mediante una normatividad (Decretos No. 3083 de 2007, 4286 de 2009, 700 de 2010 y la Ley 1450 de 2011) que es de obligatorio cumplimiento por parte de los puertos marítimos y fluviales que realicen cargue de carbón.*

*La política de los puertos carboníferos está plasmada en los documentos CONPES: 3540 del 25/08/2008- “Estrategia para la optimización y modernización del transporte de carbón por los puertos marítimos del Municipio de Ciénaga y la bahía de Santa Marta” y el 3611 del 14/09/2009 “Plan de Expansión Portuaria para el periodo 2009- 2011”. Por otra parte, la competencia a cerca de la violación a la normatividad ambiental al tenor de la Ley 1333 del 21/07/2009 “Por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” es del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás entidades que integran el sector ambiental del país...”*

En la misma comunicación el Ministerio refiere también que:

*“...los puertos marítimos y fluviales que realizan exportación de carbón deben dar cumplimiento al artículo 113 de la Ley 1450 del 16/06/2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual expresa: “A partir del 1º de enero de 2012, los puertos marítimos y fluviales que realicen cargue de carbón, deberán hacerlo a través de un sistema de cargue directo. Aquellos concesionarios que con anterioridad a la vigencia de la presente ley hubieren presentado y les fueran aprobados los cronogramas a los cuales hace referencia el Decreto 4286 de 2009, se*

*regirán por los mismos. En todo caso, dichos cronogramas no podrán exceder del 1º de enero de 2014”*

*No obstante lo anterior, quién debe determinar el impacto ambiental del cargue directo e indirecto del carbón es la **autoridad ambiental**, quién expedirá las licencias ambientales, aprobará los planes de manejo ambiental y realizará su seguimiento...”*

Del reporte de la información referida anteriormente y efectuado el análisis, observa la CGR:

#### **H.5 Cumplimiento de funciones de regulación y elaboración de planes modales de transporte.**

De la gestión realizada por el Ministerio de Transporte frente al incidente de la barcaza en el Puerto objeto de evaluación, se informa sobre la regulación normativa existente en esta materia y su participación en la conformación de los CONPES 3540 de 2008 y 3611 de 2009 referidos anteriormente, más no describe ni hace referencia al cumplimiento de las funciones indicadas y que son de su competencia.

Por lo anterior, con la información suministrada a la Contraloría General de la República, no se aportó evidencia que permita conocer la existencia de regulación económica en materia de transporte fluvial, ni se han elaborado planes modales de transporte, los cuales garantizarían la existencia de procedimientos propios y acordes al cargue del carbón, la optimización y modernización del sistema de transporte de este mineral y la minimización de contaminación en los cuerpos de agua, que para este caso el lecho marino ha venido reiterativamente contaminándose con ocasión del transporte de carbón y debido a los accidentes ocurridos con barcazas, sin que existan procedimientos y/o estrategias rigurosas que tiendan a eliminar el daño causado.

De lo expuesto anteriormente, se evidencia el incumplimiento de las funciones del Ministerio de Transporte, por no ejercer adecuadamente las funciones y objeto que le fueron encomendadas.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante oficio No.20135000197091 del 31 de mayo de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

El Ministerio de Transporte señala la normatividad aplicable en relación con el sistema de cargue directo y de obligatorio cumplimiento por parte de los puertos marítimos y fluviales que tengan como servicio el cargue de carbón, los que deben dar cumplimiento especialmente a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1450 de 2011 – “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”

De otra parte reitera las funciones legalmente otorgadas al Ministerio de Ambiente, a las CAR, a la Agencia Nacional de Infraestructura, a la Superintendencia de Puertos y Transporte, relacionadas con el cargue directo de carbón, considerando ese Ministerio que ha realizado el seguimiento correspondiente a las actividades relacionadas con el cargue directo de carbón, según información anexa en la respuesta.

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida, se tiene que si bien es cierto existen entidades que han actuado en este siniestro en el marco de sus competencias, no se evidenció gestión efectiva por parte de este Ministerio de Transporte, sobre el proceso de implementación en medidas preventivas sobre el cargue directo de carbón, máxime si existe un plazo perentorio que no podía exceder del primero de enero de 2014, para que las empresas portuarias realizaran el cargue directo de carbón, lo que no ocurrió.

La CGR en desarrollo de la Actuación Especial a la gestión Incidente Barcaza Santa Marta, solicitó al Ministerio de Transporte información de las acciones realizadas con posterioridad a la respuesta enviada a este Ente de Control en mayo 28 de 2013, a lo que mediante comunicación MT No. 20145000038121 del 12 de febrero de 2014, el Ente señala:

*“ En cuanto a la presunta inexistencia de planes modales de transporte, le informamos que de conformidad con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, el Ministerio de Transporte suscribió con la firma consultora estudios, proyectos y planificación S.A., EPYSA, el contrato de consultoría No.150 – 2012 para que realizará el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte PEIIT, con el fin de lograr una red infraestructural y de servicios eficiente para el transporte de carga y viajeros, que posibilite la integración y articulación territorial del país...”*

De los argumentos expuestos por el Ministerio de Transporte, la CGR, no desconoce la competencia que le corresponde a cada una de las entidades según las facultades otorgadas en la norma de creación, lo que es objeto de observación es la falta de acciones concretas en cumplimiento del Decreto 087 de 2011, especialmente aquellas relacionadas en los numerales 4, 5 10, 11, 16 y sobre todo el numeral 17., sobre su participación en “... los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.”

Ante estos hechos, el Ministerio confirma que viene adelantando proceso de contratación para atender Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte PEIIT, no obstante, la CGR desconoce el estado de ejecución de este proceso.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene con connotación administrativa.

### **3.4 DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA - DIMAR**

DIMAR es la Autoridad Marítima Colombiana encargada de ejecutar la política del Gobierno en esta materia, contando con una estructura que contribuye al fortalecimiento del poder marítimo nación al, velando por la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la Nación.

Para asegurar el acercamiento con el sector marítimo y proporcionar una gestión de calidad, agilidad, transparencia y facilitación, DIMAR cuenta con una amplia infraestructura compuesta por diecisiete (17) Capitanías de Puerto, encargadas de dar cumplimiento a la legislación relacionada con las actividades marítimas y fluviales en los litorales Pacífico y Caribe, áreas insulares, en los ríos con tráfico internacional y en los 27 Km finales antes de la desembocadura del Río Magdalena en el mar.

Las Capitanías de Puerto controlan el transporte marítimo y fluvial entre los puertos colombianos y extranjeros, contribuyendo a la seguridad de la navegación, de la vida humana en el mar y en la protección del medio ambiente marino.

#### **CAPITANÍA DE PUERTO DE SANTA MARTA:**

De acuerdo con las funciones establecidas en el Decreto No. 2324 de 1984, que reorganiza la Dirección General Marítima en su artículo 20, establece las funciones para las Capitanías de Puerto numerales 7 y 8, así:

*“7. Autorizar el arribo y zarpe de naves e inspeccionar el funcionamiento de las mismas.*

*8. Investigar, aún de oficio, los siniestros y accidentes marítimos, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas y la marina mercante colombiana y, dictar fallos de Primer Grado e imponer las sanciones respectivas.”*

Con base en lo anterior, la CGR, solicitó información sobre sus actuaciones en desarrollo de mandato funcional y de la gestión adelantada en relación con el siniestro acaecido el 13 de enero de 2013 relacionado con el hundimiento de una barcaza y el hecho de arrojar parte del mineral al mar.

En la respuesta enviada, la DIMAR se limita a adjuntar los documentos suministrados por la empresa (Drummond) quien realiza y establece lo ocurrido y le reporta a la DIMAR la información de los resultados.

Dentro de dichos documentos se encuentra el oficio 1420131007 del 1 de febrero de 2013, en respuesta que da la empresa Sociedad American Port Company Inc., (Drummond) sobre el siniestro a la Capitanía de Puerto en Santa Marta, señalando las condiciones de modo, tiempo y lugar, así:

*“... Cuenta de las operaciones desplegadas durante la contingencia acaecida el 13 de enero del corriente, un video realizado por los buzos de la compañía al día siguiente (14 de enero) en el área de la boya 23 donde sucedió el hundimiento parcial de la barcaza, así como el esquema de análisis de causas del incidente el cual arroja que los factores causales del incidente fueron:*

- *Condiciones climáticas adversas en el área de cargue y boyas de fondeo.*
- *Barcaza TS 115 apogada en el área de fondeo.*

*De la misma manera, se anexan los reportes meteomarineros del CIOH y de los National Weather Service y National Hurricane Center de los Estados Unidos de Norteamérica para las fechas en cuestión, en los cuales se evidencia la presencia de olas con altura superior a 3 metros.*

*Así mismo el informe actualizado de los buzos donde se muestran los resultados de las inspecciones submarinas y de las revisiones técnicas efectuadas a la barcaza. Estas revelan que el equipo se encontraba en perfectas condiciones y su estanqueidad era óptima en todo sentido, de hecho, estimamos que, en gran parte, gracias al excelente estado del artefacto, las maniobras de rescate lograron recuperar la flotabilidad de la misma.*

*En cuanto a la carga, informarnos que los registros existentes de la barcaza TS115 indican que salió cargada de punta de muelle con 2.957 ton de carbón, de las cuales 1100 ton fueron depositadas en las bodegas de la M/N ANANGEL SEAFARER. Respecto al saldo de 1857 ton podemos informar que una cantidad considerable de carbón fue recuperado mediante la maniobra de trasiego de la barcaza TS115 a la barcaza vacía TS114... más el carbón que actualmente se encuentra depositado en el artefacto naval TS 115.*

*Por consiguiente no es posible determinar la cantidad de pérdida del mineral como consecuencia del ingreso de las olas en el tiempo que el artefacto estuvo amarrado a boya y al momento de las maniobras de reflotamiento.*

*Finalmente, debemos destacar que a una oportuna y profesional respuesta con la que se atendió la emergencia se pudo evitar el naufragio de dicho artefacto y atenuar todas las consecuencias que un evento de esa magnitud hubiera podido implicar.”*

La información referenciada anteriormente, es producida por la empresa (Drummond), sin embargo no se evidencia gestión por parte de la DIMAR en la atención e investigación del siniestro.

La DIMAR mediante comunicación No. 29201302289 del 26 de abril de 2013, informa sobre siete (7) investigaciones adelantadas por siniestro marítimo de hundimiento o naufragio de barcasas en operación de cargue de carbón dentro de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Santa Marta a otras empresas y una de ellas a la Empresa Drummond, la cual se encuentra en etapa de prueba y que corresponden al hundimiento de la barcaza TS115 por el incidente ocurrido el 13 de enero del presente año.

Por lo anteriormente expuesto, la CGR observa:

#### **H.6 Cumplimiento funciones para el control del transporte marítimo y fluvial entre los puertos**

La DIMAR informó sobre la investigación que efectuó la misma empresa Drummond sobre el caso particular del incidente ocurrido el 13 de enero de 2013, y señala que dio apertura de investigación el 13 febrero de 2013, encontrándose en etapa probatoria, sin embargo no se aportaron evidencias sobre el cubrimiento y cumplimiento de los procedimientos para el control del transporte marítimo y fluvial entre los puertos, para así contribuir a la seguridad de la navegación, de la vida humana en el mar y en la protección del medio ambiente marino, que estipulan las funciones que le corresponden, arriba señaladas.

Por lo tanto, la CGR estableció que transcurridos varios meses (a mayo de 2013), aún no se tenía un pronunciamiento oficial, y su labor se centró en adelantar un proceso de Investigación, sin que se evidenciaran las motivaciones de la misma, o los términos o plazos en que se emitirá un resultado final.

Es decir, que son acciones encaminadas a la atención de la situación de emergencia y en ningún aspecto evidencian acciones preventivas que conlleven al eficiente control del transporte marítimo y fluvial entre los puertos, en cumplimiento de sus funciones, para la prestación eficiente y segura de los servicios portuarios.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante Oficio 29201303072 del 30 de mayo de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

*“... acerca de la normatividad vigente referente a las funciones a cargo de la Autoridad Marítima, debe señalarse que el Decreto 5057 de 2009, es la norma que actualmente establece las atribuciones de los Capitanes de Puerto y específicamente frente las mencionadas en el oficio No. 2013EE0010471 del 15 de febrero de 2013 referentes a arribo y zarpe de naves e investigaciones por siniestro marítimo, el Decreto y citado en su artículo 3º lo establece expresamente pero así:*

*“7. Autorizar el arribo, zarpe y fondeo de naves, otorgar la libre platicar y verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas de las mismas.*

*8. Investigar y fallar de acuerdo con su competencia, aún de oficio, los siniestros y accidentes marítimos, las infracciones a la normatividad marítima que regula las actividades marítimas y la Marina Mercante Colombiana, así como las ocupaciones indebidas o no autorizadas de los bienes de uso público bajo su jurisdicción (cursiva fuera de texto)...*

*De otra parte, se observa que en la solicitud inicial del 15 de febrero, la Contraloría Delegada circunscribió el tema como “Actuación Especial Caso Barcaza hundida entre Ciénaga y Santa Marta”, y la petición que se realizó fue expresamente “(...) se requiere información sobre la gestión realizada, acciones, resultados y ejecución de recursos, comprometidos con el objeto de esta actuación”. Por lo tanto se considera que específicamente no se solicitó información sobre cómo se da el cubrimiento y cumplimiento de los procedimientos para el control del transporte marítimo y fluvial entre los puertos, para así contribuir a la seguridad de la navegación, de la vida humana en el mar y en la protección del medio ambiente marino, indicado en su correo del 27 de mayo de 2013.*

*Teniendo en cuenta lo anterior y la respuesta dada por la Capitanía de Puerto de Santa Marta, mediante el oficio No.14201300833 MD-DIMAR-CP04-Jurídica del 6 de marzo de 2013 debe señalarse que ésta fue coherente con lo solicitado y se acompañó con la documentación que se surtió en dicha actuación; demostrándose la gestión inicial por parte de la Capitanía de Puerto de Santa Marta, en la investigación del siniestro marítimo por naufragio y posible contaminación marina del artefacto naval “TS 115” de bandera Colombiana, ocurrido el día 13 de enero de 2013...”*

De los aspectos indicados por parte de DIMAR, si bien en su respuesta describe los procesos y procedimientos que en forma general aplica a la seguridad de la navegación, la CGR requirió las actuaciones relacionadas con el caso ocurrido el



13 de enero de 2013 sobre el hundimiento de la barcaza, como bien lo establece la finalidad de la Actuación Especial, por lo que no se observa resultados de la gestión por parte de esta entidad sobre el asunto tratado, pues fue la empresa Drummond quien realizó la investigación del caso, máxime cuando este hecho fue comunicado en forma tardía por parte de la misma, sin que DIMAR refiera acciones sobre los causas que dieron lugar a este incidente y sus acciones correctivas y preventivas, no obstante cuando este tipo de siniestros han sido reiterativos con el consecuentes efecto ambiental negativo.

La CGR, en desarrollo de la Actuación Especial a la gestión Incidente Barcaza Santa Marta, solicitó a la DIMAR información de las acciones realizadas con posterioridad a la respuesta enviada a este Ente de Control en mayo 28 de 2013, no obstante a febrero de 2014 no presentó justificación ni respuesta frente a la solicitud mencionada.

El hallazgo se mantiene con connotación administrativa.

### **3.5 SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**

La Superintendencia de Puertos y Transporte en el marco de sus funciones es la entidad llamada a definir las condiciones técnicas de operación de los puertos, en este sentido mediante el artículo 3 de la Ley 1 de 1991, se expide el Estatuto de Puertos Marítimos, donde se definen las condiciones técnicas de operación.

En su artículo 3º, se señalan “Condiciones Técnicas de Operación y establece que: *“Corresponde al Superintendente General de Puertos, y de conformidad con esta le (sic) definir las condiciones técnicas de operación de los puertos, en maten (sic) tales como nomenclatura; procedimientos para la inspección instalaciones portuarias y de naves en cuanto a bodegas, carga y estiba; manejo de carga; facturación; recibo, almacenamiento y entrega de carga; servicios a las naves; prelación y reglas sobre turnos, atraque, desatraque de naves; períodos de permanencia; tiempo de uso servicios; documentación; seguridad industrial y las demás que han estado sujetas a la empresa Puertos de Colombia, en cuanto no oponga a lo dispuesto en la presente ley.”*

En desarrollo de esta norma, la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transporte, expide la Resolución No. 071 de 1997 en la que se determina el reglamento de condiciones técnicas de operación de los puertos.

En el marco de la Actuación Especial de la CGR, se analizan algunos aspectos regulados en dicha Resolución relacionados con el incidente del 13 de enero de 2013.

El capítulo de esta Resolución establece los procedimientos para la inspección de instalaciones portuarias y de naves, indicando en el Artículo 5. Peligros a la navegación, remoción de naufragios y obstáculos.

- "1. Las Sociedades Portuarias, los beneficiarios de licencias o autorizaciones y los operadores portuarios, deben informar a la Superintendencia General de Puertos y a la Dirección General Marítima, la ocurrencia de cualquier siniestro que se presente en sus instalaciones, canales de acceso a los puertos, muelles o terminales que operen, lo mismo que en las áreas de maniobras y que puedan constituir peligro para la navegación, conjuntamente con las dos entidades coordinarán los correctivos del caso. (subrayado fuera de texto).*
- 2. El armador, su agente o el capitán de la nave, así como el propietario de los artefactos navales, en caso de siniestro tiene la obligación de:*
- Informar de inmediato el hecho a la Superintendencia General de Puertos y a la Dirección General Marítima, indicando la posición geográfica exacta donde ocurrió el siniestro...."*

Sobre el incidente ocurrido el 13 de enero de 2013, según comunicación 20136100037301 del 25 de febrero de 2013 de la Superintendencia de Puertos dirigida a la CGR, informa que el 08 de febrero solicitó información sobre el siniestro a la empresa Drummond; mientras que el 12 de febrero de 2013, realizó visita de inspección a Santa Marta y que de manera simultánea dio apertura de investigación administrativa contra los sujetos bajo su vigilancia.

Lo anterior evidencia deficiencias en los procesos de control y seguimiento de la actividad portuaria por parte de la Superintendencia, toda vez que no se cumplen las obligaciones reguladas en dicha Resolución sobre la oportunidad en el reporte de siniestros.

Documentación:

Con relación al CAPITULO VII, artículo 16. "Documentación y requisitos", de la Resolución No. 071 de 1997, se señalan los requerimientos de documentación, estableciendo:

*"1. Las sociedades portuarias o beneficiarios de autorizaciones, para el uso exclusivo y temporal de playa, bajamar que administren puertos, muelles o embarcaderos, presentarán para aprobación de la Superintendencia General de Puertos y previa autorización del Ministerio del Medio Ambiente y de la Dirección General Marítima en los aspectos de sus competencias, la siguiente documentación.*

*b. Información completa y detallada para el registro ante la Superintendencia General de Puertos, así:*

*d. Plan de contingencia tanto por derrames de las cargas manejadas como por accidentes o desastres naturales.*

*e. Planes de contingencia por accidentes o desastres naturales...”*

A pesar que la Resolución 071 de 1997, establece que el Plan de Contingencia, debe ser aprobado por la Superintendencia de Puertos, entre otros, sin embargo no es claro cómo se dio el proceso de aprobación, pues como se observa en el incidente ocurrido el 13 de enero de 2013, el mismo requirió ser ajustado por otra Autoridad Nacional, sin que se informara a la Contraloría las inspecciones que hizo la autoridad Portuaria sobre el tema.

Con base en las normas mencionadas anteriormente y las que por norma general le competen, la CGR solicitó información a la entidad respecto a las acciones adelantadas en ejercicio de las funciones de competencia de la Superintendencia de Puertos, en el área objeto de la presente actuación especial, como son:

- Inspección, vigilancia y control de las infraestructuras portuarias, fluviales y marítimas, y de las empresas que realizan actividades en los puertos nacionales y
- Inspección, vigilancia y control de la accesibilidad y la prestación eficiente y segura de los servicios portuarios en Colombia.
- Verificación de la debida existencia, organización y administración de quienes prestan el servicio portuario en Colombia a nivel terrestre.

Del informe presentado por la Superintendencia a la CGR, señala:

*“...tiene funciones exclusivas de vigilancia, inspección y control del servicio portuario y la infraestructura utilizada para este servicio que prestan las Concesiones Portuarias, en este caso el Concesionario American Port Company Inc, empresa con quien la nación a través de la otrora Superintendencia General de Puertos suscribió contrato de concesión Portuaria No. 090 de febrero de 2012 por la Agencia Nacional de Infraestructura.”*

Además la Superintendencia informa que *“1. El evento (siniestro marítimo se presentó en áreas de fondeo de American Port Company Inc...zona está autorizada mediante contrato de concesión para realizar operación Portuaria en fondeo de cargue y descargue de carbón”.*

*2. El operador portuario que realizó las actividades portuarias en la instalación portuaria o área de fondeo fue Transport Services Llc..., el cual es beneficiario de la Resolución No. 6543 del 26/12/2011 expedida por el Ministerio de Transporte.”*

La gestión realizada se centra en el cruce de comunicaciones con los sujetos de vigilancia, Transport Services Llc y American Port Company Inc, relacionada con vertimientos de carbón y solicitud de información del siniestro.

Así mismo, señala:

*“... realizó una comisión a Santa Marta del 12 de febrero de 2013, con el objeto de efectuar inspección necesaria y al mismo tiempo adelantar indagación Preliminar de los hechos ocurridos los días 12 y 13 de enero de 2013...”*

*La SUPERTRANSPORTE como autoridad portuaria adelanta apertura de investigación administrativa contra los sujetos de vigilancia: American Port Company Inc y Transport Services Llc... por los hechos presentados con relación al siniestro marítimo en mención, el cual se encuentra en trámite”.*

Con base en esta evaluación se observa:

#### **H.7 Funciones de vigilancia, control y seguimiento**

La Superintendencia de Puertos, informó respecto al incidente ocurrido 13 de enero de 2013, donde realizó la identificación del área, cruce de comunicaciones con los vigilados, visita de inspección y apertura de investigación administrativa, más no señala cómo se da el cubrimiento y cumplimiento de todos los procedimientos anteriores.

Por lo anterior, con la información suministrada por parte de ésta Superintendencia a la CGR no evidenció el cumplimiento de sus funciones ni lo normado en la Resolución No. 071 de 1997, que como se observó en el incidente, por ejemplo, no se exige el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la inspección de instalaciones portuarias y de naves, según lo normado en el Capítulo I. artículo 5. Peligros a la navegación, remoción de naufragios y obstáculos.”, en relación con el deber de informar de inmediato a la Superintendencia, la ocurrencia de cualquier siniestro, que como evidenció es la Superintendencia quien solicita esta información a la empresa Drummond; el procedimiento establecido para el recibo, almacenamiento y entrega de la carga, según lo dispuesto en el Capítulo III, de la misma Resolución sobre el recibo, almacenamiento y entrega de la carga, en lo relacionado con el servicio de remolcador.

Según información suministrada a la CGR, la carga transportada superaba ampliamente el tonelaje requiriendo el servicio de remolcador, sin que se evidencie información sobre esta operación de respaldo; así como lo requerido en el Capítulo VII, artículo 16 sobre documentación y requisitos, especialmente lo referido al Plan de Contingencia, el cual debió ser aprobado por la

Superintendencia de Puertos previamente, sin que se conozca el rigor técnico sobre el proceso de su aprobación, pues el mismo requirió de ajustes y socialización por parte de otra Autoridad Pública.

Las acciones ejecutadas por la Superintendencia de Puertos fueron encaminadas a la atención de la situación de emergencia y en ningún aspecto a acciones preventivas que conlleven a la eficiencia oportuna en la vigilancia, control y seguimiento, en cumplimiento de sus funciones, para la prestación eficiente y segura de los servicios portuarios.

La Autoridad Portuaria, informó sobre la apertura de la Investigación Administrativa frente al incidente de la barcaza TS-115, sin embargo la CGR, no evidenció la claridad frente a las motivaciones que dieron lugar a la apertura y pruebas de la investigación, que permitan verificar las acciones ejecutadas para la inspección, vigilancia y control de las infraestructuras portuarias, fluviales y marítimas y de las empresas que realizan actividades en los puertos nacionales.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante Oficio 20136100193601 del 14 de junio de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

*“...ésta entidad se enteró del evento del incidente de la barcaza TS 115 en Santa Marta (Magdalena) el día 13/01/2013 a través de los medios de comunicación, inmediatamente solicitamos información a los sujetos de vigilancia American Port Company Inc y el Operador Portuario Transport Services Inc; posteriormente se lleva la (sic) una vista de inspección el día 12/02/2013..., es preciso señalar que la entidad adelanta un proceso de reestructuración en el cual contempla la posibilidad de tener sedes regionales en cada zona portuaria, no obstante lo anterior, en la actualidad la DIMAR a través de la Capitanía de Puerto y la Inspección Fluvial nos informan permanentemente sobre siniestros.*

*Esta entidad con sede principal y única en la ciudad de Bogotá, D.C. remitió oficio sobre solicitud de información de siniestros a la Capitanía de Puerto de Santa Marta – DIMAR como medida preventiva dada la no presencia continua y permanente en los puertos marítimos...”*

Para la CGR, se evidencia falta de coordinación y articulación entre la Superintendencia y las demás entidades públicas con jurisdicción y competencia en el lugar del siniestro, toda vez que no se genera reportes oportunos a esta entidad, pues es a través de los medios de comunicación que obtienen información sobre el caso señalado, por lo que los procedimientos establecidos en la Resolución No. 071 de 1997 presentan deficiencias respecto al reporte oportuno de ocurrencia de este tipo de eventos, máxime si como lo afirma la

Superintendencia no cuenta con presencia continua y permanente en los puertos marítimos.

Así mismo, sobre la documentación – Plan de Contingencia refiere, la diferente normatividad que regula dicha materia, de lo cual se resalta que *“la Resolución No.1401 del 16/08/2012 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Decreto 4728 de 2010, **aprobar los planes de contingencia es competencia de la autoridad ambiental** (ANLA, CAR, etc).”*

Frente a estos argumentos la CGR observa que si bien actualmente, el seguimiento del Plan de Contingencia está bajo la competencia de otra entidad, no es menos vinculante la responsabilidad que le asiste a la Superintendencia respecto al cumplimiento de las funciones de Inspección, vigilancia y control de la accesibilidad y la prestación eficiente y segura de los servicios portuarios en Colombia.

La CGR, en desarrollo de la Actuación Especial a la gestión Incidente Barcaza Santa Marta, solicitó a la Superintendencia de Puertos información de las acciones realizadas con posterioridad a la respuesta enviada a este Ente de Control en mayo 28 de 2013, no obstante ésta entidad a la fecha (febrero de 2014) no presentó justificación ni respuesta frente a la solicitud mencionada.

Por lo anterior el hallazgo se presenta con connotación administrativa.

### 3.6 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA – CORPAMAG

La Corporación Autónoma Regional del Magdalena - Corpamag tiene como área de jurisdicción el Departamento del Magdalena, área donde sucede el incidente motivo de esta Actuación Especial. La Corporación tiene dentro de sus funciones adelantar de manera previa una supervisión y vigilancia del uso y manejo de los recursos naturales; en el caso específico de la empresa que adelanta operaciones de cargue de carbón en el Puerto Carbonífero de Ciénaga, ha intervenido en el proceso de licenciamiento emitiendo conceptos técnicos que serán objeto de estudio en la revisión de las funciones del ANLA.

La evaluación realizada por la CGR revisa el cumplimiento de sus funciones, como son:

- Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales

- renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental;
- Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental y
  - Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.
  - En general informar y soportar sobre del ejercicio de las funciones de vigilancia y control ejercidas en el área de influencia de la actuación especial y la gestión adelantada de manera previa y posterior al hecho acaecido.

De acuerdo con estas funciones se le solicitó a la Corporación información sobre la gestión adelantada en cumplimiento de las mismas, respecto a la operación de cargue y descargue de carbón y su actuación frente al incidente ocurrido el 13 de enero de 2013.

En desarrollo de las funciones anteriormente mencionadas, la Corporación realizó visita el día 27 de enero de 2013, 12 días después de ocurrido el siniestro del hundimiento de la barcaza motivo de esta Actuación, aun cuando es la autoridad ambiental de esa jurisdicción, de conformidad a la respuesta emitida a la CGR mediante oficio 4.1-23-03 680 del 1 de marzo de 2013 y tuvo a su cargo la elaboración de concepto técnico presentando pronunciamiento sobre el caso mencionado, a solicitud de la ANLA.

Para la CGR, se evidencia que no existió seguimiento, control y exigencia previa y oportuna según lo dispuesto frente a las actividades de cargue y descargue específicamente en lo referente a la empresa American Port Company, pues actuó de manera posterior, casi tardía; incluso de la lectura realizada a los diferentes informes de gestión de la misma Corporación en diversas vigencias fiscales no se evidencia cumplimiento a las funciones anteriormente indicadas.

Frente al incidente evaluado, en pronunciamientos a la prensa Corpamag frente a los hechos objeto de análisis, afirma que realizó seguimiento evidenciando las siguientes irregularidades:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> <http://www.latarde.com/actualidad/colombia/108811-armada-analizara-daño-ocasionado-por-la-drummond>.

### ***“Plan de Contingencias:***

*“no se llevó a cabo un análisis, desde la perspectiva de la gestión del riesgo, de la causa del hundimiento o naufragio de la barcaza, al cual debe abordarse como una amenaza, para posteriormente identificar acciones tendientes a mejorar las condiciones de riesgo. El documento aborda toda la problemática como el vertimiento no intencional de sustancias nocivas al mar, originado en el naufragio de la barcaza, pero no considera el proceso operativo de carga de la barcaza a los buques, como la amenaza que originó toda la emergencia”.*

### ***Proceso inadecuado:***

*“ La operación inadecuada en el proceso de cargue de carbón a los buques, desde la perspectiva de gestión del riesgo se convierte en una amenaza que puede originar escenarios de riesgo sobre el medio ambiente y las comunidades aledañas, tal como lo evidenció la emergencia del mes de enero, por este motivo es conveniente que en el análisis de riesgo incluya este enfoque, y no solo el enfoque de las amenazas externas al puerto, para que la organización a su vez pueda considerar acciones de mejoramiento de riesgo”.*

### ***Sin plan de emergencia:***

*“En la socialización del nuevo Plan de Contingencias elaborado por Drummond para que les permitiera la reanudación de las exportaciones de carbón por parte de ANLA, no incluyó un plan de emergencias ante la inadecuada operación de cargue de las barcasas a los buques. Tal plan lo omitió Drummond, pero sin embargo le levantaron la suspensión temporal”.*

*“De otro lado, la empresa Drummond sobre los depósitos de carbón en el lecho del mar, aceptó los hechos que fueron denunciados sobre el vertimiento de carbón al mar después del siniestro ocurrido con una de sus barcasas, pues afirmó que no había tenido ningún otro accidente de ese tipo y mucho menos que haya caído carbón al fondo del mar.”*

Contrario a estas afirmaciones Corpamag, señala:

*“De otro lado, es conveniente resaltar que de acuerdo al informe preliminar de Invermar, en el actual proceso de investigación del impacto originado por el carbón vertido en la emergencia sobre el lecho marino, se encontraron depósitos de carbón anteriores a esta emergencia, lo que evidencia deficiencias en los procesos de carga de carbón tanto en el Puerto Drummond, como en los otros dos puertos localizados en el municipio de Ciénaga”.*



También menciona Corpamag en el mismo registro de prensa:

*Finalmente y respetuoso de las consideraciones que adoptará la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el proceso investigativo sancionatorio aperturado mediante Auto 272 del 1° de febrero de 2013 en contra de la Empresa American Port Company, sugerimos se implemente de manera permanente e inmediata un monitoreo que determine la calidad de agua y los efectos que produce la actividad portuaria sobre esta”.*

Por otro lado, el director de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, manifestó:

***Decisión fue autónoma:***

*“... la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, fue autónoma al momento de tomar la decisión de suspender la medida impuesta a la empresa Drummond.*

*“La Anla es autónoma en tomar sus decisiones y es quien tiene la competencia sobre el proceso de licenciamiento de los puertos. Los conceptos que nosotros emitimos son independientes a la determinación de este organismo ambiental”. Aclaró, además que a su despacho no ha llegado el auto administrativo donde estipula las razones que tuvo en cuenta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales al momento de levantar la medida a la compañía de carbón para permitirle el reinicio de sus operaciones portuarias en la zona de Papare, en Ciénaga.*

*...se le hizo una serie de recomendaciones a la compañía de carbón, entre esas que no solo se debe realizar el Plan de Contingencia sino analizar la incidencia que tuvo el hecho (vertimiento de centenares de toneladas de carbón al mar), para conocer los impactos sobre el lecho marino”.*

Afirma además la Corporación:

*“Debemos analizar qué pasó en el lecho marino y cuál es la compensación que debe tener como medida de recuperación; adicional a esto revisar todo el proceso de acopie de carbón, de condiciones atmosféricas, proceso de humectación, el tema de las alturas, con el fin de tener unas medidas de carácter restrictivo en el tema de operación”, explicó el funcionario.*

*También se le reiteró a la empresa Drummond la implementación del cargue directo puesto que con esta medida se podrá controlar esta clase de incidentes y las posibles contaminaciones que pueda haber durante el proceso de operación. ... además pidió que se le haga un monitoreo*

*permanente a las aguas para establecer la incidencia que tiene con la operación del puerto en el ecosistema marino”.*

### ***Plan de contingencia no estipula recomendaciones***

*Frente al Plan de Contingencia presentado por Drummond, el Director de Corpamag aseguró que:*

*“... presenta una serie de procedimientos y argumentan que tienen equipos y herramientas que serán utilizados para tener mayor control ante incidentes no previstos e intencionales. “Efectivamente esos procedimientos y herramientas que dicen tener son importantes para el proceso de operación de la empresa, pero además de eso deben tenerse en cuenta otros aspectos para su funcionamiento”*

En cuanto al tema de Seguimiento señaló:

*“...es cierto que somos la autoridad ambiental del Departamento, estamos solicitando que por lo menos se establezca una mesa donde esté la Corporación y donde se tengan en cuenta las recomendaciones, porque si no, no tiene sentido nuestra participación”.*

Teniendo en cuenta lo expuesto por la Corporación, de acuerdo a estas funciones, precisamente una de las críticas que se le ha venido haciendo es el no cumplimiento y la falta de previsión y de reacción frente al incidente en la actividad de cargue ocurrido.

Pese a todas estas informaciones suministradas a los medios de comunicación, llama la atención que dentro de la respuesta dada a la CGR por la Corporación no se reflejan estas afirmaciones y preocupaciones presentadas en los medios de comunicación, ni se han incorporado las mismas en la definición de estrategias y procedimientos previos y oportunos que contribuyan al desarrollo sostenible de las actividades de cargue y descargue y a prevenir la ocurrencia de hechos como el acaecido en enero de 2013.

De la gestión adelantada de manera específica en el incidente, Corpamag informa que mediante comunicación No. 0440 del 6 de febrero de 2013 manifestó a la ANLA, que los hechos ocurridos el 13 de enero de 2013, fueron informados sólo hasta el 31 de enero de dicho año por parte de la Empresa Drummond, omitiendo esta empresa la obligación contemplada en la Licencia Ambiental de reportar el accidente dentro de los 3 días siguientes a su ocurrencia.

Corpamag señala en el mismo oficio No.440 del 6 de febrero de 2013 a ANLA que dichos Puertos aún no están haciendo el cargue directo de carbón, y que pese a que el MADS concedió prórroga hasta el primero de enero de 2014 para su

implementación, esta medida, debió imponerse en menos tiempo. Adicionalmente, la Corporación informa que fue comisionada para verificar el cumplimiento de la medida preventiva, el cual según informe Técnico del 13 de febrero de 2013, concluye que la empresa Drummond estaba cumpliendo con las acciones impuestas por la ANLA.

También dentro de la gestión realizada por la Corporación, se conoció por la CGR que emitió el Concepto Técnico proferido el 27 de febrero de 2013, solicitado por ANLA para el levantamiento de la medida preventiva, en el que la Corporación recomienda que el Plan Integral de Emergencias – PIE, incluya el enfoque, porque la inadecuada operación de cargue de las barcazas a los buques, es el detonante de la emergencia del mes de enero y se ha transformado en una amenaza sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la población aledaña; por lo que se requiere estructurar acciones de reducción del riesgo o mejoramiento del mismo, acorde a los objetivos específicos del PIE.

Menciona en la información rendida a la CGR que recomendó a la ANLA:

*“...antes de levantarse la medida preventiva **se recomienda** se analicen los impactos ambientales producidos sobre la flora y fauna del ecosistema marino, pero más allá de esto se priorice la obligación inmediata de adoptar el sistema de cague directo para carbón en naves a puerto Drummond, así como también se tomen o se ajusten las medidas necesarias para evitar la dispersión de las partículas de carbón, incluyendo entre otros sistemas de humectación eficientes, reducción de inventarios y control de emisiones en puntos de transferencia.”* (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, manifiesta en la misma comunicación que:

*“observó presencia de depósitos de carbón anteriores sobre el lecho marino, lo que evidencia deficiencias en los procesos de cargue de carbón tanto en el puerto Drummond como en los demás puertos, sucedidos antes del incidente”.*

La recomendación final de la Corporación en el concepto emitido, se orienta a la implementación de manera permanente e inmediata de realizar el monitoreo que determine la calidad del agua y los efectos que produce la actividad portuaria sobre ella.

## **H.8 Cumplimiento funciones de control y seguimiento ambiental**

A pesar de las acciones que ha adelantado la Corporación, se observa que según sus funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental en la zona de su jurisdicción, existen deficiencias como:

La Corporación recomienda en el Concepto Técnico “... se priorice la obligación inmediata de adoptar el sistema de cargue directo para el carbón en naves”, sin que dicha Autoridad Ambiental cuente con estudios o investigaciones sobre las implicaciones e impactos del establecimiento del sistema de cargue directo.

Tampoco se evidencia que existan pronunciamientos o acciones que insten a las empresas poseedoras y usuarias de puertos para el cargue de carbón, con el fin de que se haga un acuerdo y se establezca un menor número de puertos, permitiendo así reducir el área de afectación y los impactos. La Autoridad Ambiental manifiesta en oficio No. 1700-1201 1172 del 25 de abril de 2013, que no reposa en sus archivos relación de contingencias por hundimiento de barcasas, debido a que si bien se han producido fueron remitidas al Ministerio de Ambiente. Sin embargo la CGR tiene conocimiento de la ocurrencia de manera reiterativa de hundimiento de barcasas en las mismas condiciones de la ocurrida el 13 de enero de 2013, sin que hubiese pronunciamiento ni sanciones adecuadas por parte de las autoridades ambientales correspondientes.

Lo anterior evidencia deficiencias en la aplicación de las normas ambientales y falta de seguimiento y control de las actividades de exploración y explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria.

Los hechos ocurridos reflejan falta de mecanismos efectivos de control, evaluación y seguimiento por parte de la Autoridad Ambiental, con el fin de prevenir los riesgos y amenazas sobre el medio ambiente, sobre los recursos naturales renovables, el paisaje o la salud humana según lo estipulado en normativas constitucionales y legales, entre otras la Ley 1333 de 2009.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante Oficio 1700-12-01-1582 del 30 de mayo de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

Corpamag hace referencia a la normatividad aplicable para el proceso de licenciamiento ambiental y procedimiento sancionatorio, reiterando la competencia de ANLA; además señala:

*“Es importante resaltar que esta Corporación no ha estado de acuerdo con el levantamiento de la medida preventiva, toda vez que a nuestro parecer, la condición impuesta por el ANLA para el levantamiento de la misma, es decir, la presentación del plan de contingencia, no fue plenamente cumplida, ya que al citado plan le faltó considerar algunos aspectos tales como la consideración del proceso de carga de la barcaza a los buques, no obstante, como ya se dijo, el ANLA puede o no atender los conceptos de las regionales.*

*Ahora bien. Frente a su observación, en la que concluye que la Corporación presenta deficiencias en su función de evaluación, control y seguimiento ambiental (que valga recordar que en el caso que nos ocupa, estas funciones radican en cabeza del ANLA), aduce que la recomendación de priorizar la obligación de adoptar el sistema de cargue directo, se efectuó "sin que dicha Autoridad Ambiental cuente con estudios o investigaciones sobre las implicaciones e impactos del establecimiento del sistema de cargue directo". Al respecto, resalto que no fue esta Corporación quien impuso la obligación de adoptar el sistema de cargue directo (esta obligación fue impuesta por el Decreto 3083 de 2007), además, sin necesidad de mayores análisis ni estudios, se considera lógico, que esta medida es preventiva, tendiente a reducir todos los riesgos del cargue de carbón.*

*Respecto a la segunda deficiencia planteada, donde manifiesta que no existen pronunciamientos o acciones que insten a las empresas poseedoras y usuarias de puertos para el cargue de carbón, con el fin de que se haga un acuerdo y se establezca un menor número de puertos, se resalta que la actividad portuaria es de importancia Nacional, y que no es de competencia de las autoridades ambientales otorgar las concesiones portuarias.*

*Finalmente, asumimos que es cierto que con anterioridad se han presentado siniestros de hundimientos de barcasas que son de conocimiento de la Contraloría General de la República, no obstante, como ya lo habíamos expresado, pese a estar en la jurisdicción territorial, no era de competencia de esta Corporación la atención de los siniestros toda vez que le corresponde a la autoridad que otorgó las respectivas licencias, es decir, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.*

*Dejando claro que la atención de los siniestros generados por DRUMMOND, frente al cargue de carbón, corresponde al ANLA por ser la autoridad competente para adelantar los procesos administrativos respectivos en virtud que fue el Ministerio quien otorgó las licencias Ambientales, se considera que no existe configuración de hallazgo alguno a cargo de esta Corporación."*

De los aspectos indicados por parte de la Corporación se resalta el hecho que como autoridad ambiental realizó pronunciamientos sobre los inconvenientes de levantar la medida preventiva sobre el caso indicado, sin embargo para la CGR el hecho de no disponer de información en la que se evidencie que la Corporación requirió e informó a las demás autoridades sobre la problemática ambiental ocasionada por casos de hundimiento de barcasas, refleja falta de compromiso frente a actuaciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables y en general

informar y soportar sobre del ejercicio de las funciones de vigilancia y control ejercidas en el área de influencia de la actuación especial y la gestión adelantada de manera previa y posterior al hecho ocurrido.

La CGR en desarrollo de la Actuación Especial a la gestión Incidente Barcaza Santa Marta, solicitó a Corpamag información de las acciones realizadas con posterioridad a la respuesta enviada a este Ente de Control en mayo 28 de 2013, por lo que mediante comunicación 1700-12-01000328 del 5 de febrero de 2014 señala:

La actividad portuaria es de importancia nacional y no de competencia de las autoridades ambientales, como tampoco esta Corporación impuso la obligación de la adopción del cargue directo como medida preventiva, tendiente a reducir los riesgos del cargue del carbón; considera también que la atención de los siniestros generados por la Drummond, en cuanto al cargue del carbón son de competencia del ANLA por tratarse de la autoridad competente para adelantar los procesos administrativos, por ser quien le otorgó la Licencia ambiental, aunado a que ésta empresa no contaba con un plan de contingencia definido a pesar de los requerimientos.

De lo expuesto, la CGR, no desconoce la competencia que le corresponde a cada una de las entidades según las facultades otorgadas en la norma de creación, lo que es objeto de observación es la falta de investigaciones y estudios por parte de la Corporación, sobre los presuntos impactos e implicaciones que se pueden originar con el hecho de implementar el cargue directo del carbón por parte de estas empresas, teniendo en cuenta que van a generar afectación al medio ambiente marino, costero e insular o sus recursos naturales renovables, en el área de su jurisdicción como autoridad ambiental.

Por lo anterior, para la CGR no se justifica la respuesta al considerar que no le asiste obligación alguna con el proceso de seguimiento y control sobre los recursos naturales del área de su jurisdicción, por lo que el hallazgo se mantiene.

### **3.7 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS “JOSÉ BENITO VIVES DE ANDRÉIS”- INVEMAR**

El INVEMAR, es una organización de Investigación científica y tecnológica sin ánimo de lucro, enmarcada dentro del derecho privado, establecido por el Decreto 393 de 1991 y la Ley 29 de 1990, reorganizado por el artículo 18 de la Ley 99 de 1993 y posteriormente por el Decreto 1276 de 1994 y organizada por sus últimos estatutos aprobados en el 2005. Su misión es realizar investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en los litorales y ecosistemas marinos y oceánicos de interés nacional, con el fin de

proporcionar el conocimiento científico necesario para la formulación de políticas, la toma de decisiones y la elaboración de planes y proyectos que conduzcan al desarrollo de estas, dirigidos al manejo sostenible de los recursos, a la recuperación del medio ambiente marino y costero y al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, mediante el empleo racional de la capacidad científica del Instituto y su articulación con otras entidades públicas y privadas.

Dentro del Estatuto del Instituto, en cumplimiento de su objeto, se le asignan las siguientes funciones:

- Obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar, suministrar, coordinar y divulgar información básica sobre oceanografía, ecosistemas marinos, sus recursos y sus procesos para el conocimiento, manejo y aprovechamiento de los recursos marinos.
- Evaluar los principales parámetros ecológico-pesqueros de las existencias de las especies aprovechables, estudiar las poblaciones de otros recursos vivos marinos y la posibilidad de cultivar aquellos susceptibles de serlo.
- Efectuar el seguimiento de los recursos marinos de la Nación especialmente en lo referente a su extinción, contaminación y degradación, para la toma de decisiones de las autoridades ambientales.
- Realizar estudios e investigaciones, junto con otras entidades, relacionados con la fijación de parámetros sobre emisiones contaminantes, vertimientos y demás factores de deterioro ambiental que puedan afectar el medio ambiente marino, costero e insular o sus recursos naturales renovables.
- Desarrollar actividades de coordinación con los demás institutos científicos vinculados al Ministerio del Medio Ambiente y apoyar al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, en el manejo de la información necesaria para el establecimiento de políticas, planes, programas y proyectos así como de indicadores y modelos predictivos sobre el comportamiento de la naturaleza y sus procesos.
- Coordinar el Sistema de Información Ambiental en los aspectos marinos y costeros, de acuerdo con las prioridades, pautas y directrices que le fije el Ministerio del Medio Ambiente y suministrar oportunamente la información que éste, el IDEAM o las Corporaciones requieran y la que se determine como necesaria para la comunidad, las instituciones y el sector productivo.
- De común acuerdo con el IDEAM, establecer y operar infraestructuras para el seguimiento de las condiciones y variables físico-químicas y ambientales, dentro del área de competencia del INVEMAR para proveer informaciones, predicciones, avisos y servicios de asesoramiento a la comunidad.
- En coordinación con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt", adelantar e impulsar el inventario de la fauna y flora marinas colombianas y establecer las colecciones, los bancos de datos y estudios necesarios para fortalecer las políticas nacionales sobre la biodiversidad.

- Desarrollar actividades y apoyar al Ministerio del Medio Ambiente en la coordinación intersectorial para el manejo de la información para el establecimiento de indicadores y modelos predictivos sobre las relaciones entre los diferentes sectores económicos y sociales y los ecosistemas marinos y costeros y sus procesos y recursos.

En cumplimiento de sus funciones el INVEMAR informa a la Contraloría que ha emitido conceptos técnicos, sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros, en el área objeto de la Actuación Especial:

En las vigencias 2010 a 2012, emitió conceptos relacionados con la problemática ambiental generada por las actividades productivas y proyectos de desarrollo en la zona marina costera del corredor Ciénaga- Santa Marta, por vertimientos de contaminantes en el mar, como es el caso de los hidrocarburos o el carbón y estudios específicos de corrientes o de calidad de aguas, para lo cual allegó varios de ellos, llamando la atención el proferido en 2011 CPT-CAM-030-11 en cuyo contenido refiere el pronunciamiento frente al estudio de impacto ambiental del sector, es decir frente a las actividades de las empresas Vale y Drummond, señalando:

*“... no ha realizado estudios de impacto ambiental para las empresas Vale y Drummond y no tiene acceso a dicha información. Sin embargo, el Instituto ha realizado algunos estudios puntuales sobre presencia de carbón, de los cuales se destaca lo siguiente: ... se destacan como principales impactos sobre el área del puerto y zonas marinas la entrada de carbón al medio marino por la llegada del mineral a la barcaza y por el cargue del carbón desde la barcaza a las bodegas de los buques fondeados, generando polvillo fino que cae al agua y se esparce por toda la zona, así como la caída de residuos de mineral de diferentes tamaños al mar.*

*El impacto del carbón y de los procesos involucrados en el transporte del mismo, sobre los ambientes marinos, ha sido poco estudiado, hasta el presente, se han realizado trabajos puntuales que indican algunos impactos, sin demostrar todas las posibles interacciones del mineral con los ecosistemas marinos....”*

De la documentación aportada por el Instituto al ente fiscalizador, se concluye que no existen estudios en las zonas perturbadas objeto de la actuación especial con ocasión de los accidentes de las barcasas en las áreas afectadas que ni las barcasas ni el material que transportan son carga natural o habitual de lecho marino, por el contrario generan contaminación y daño a éste y a los organismos



marinos, en varias ocasiones se ha presentado el hundimiento de barcasas y disposición de carbón al fondo marino, según los estudios del mismo Instituto<sup>12</sup>.

En relación con el estudio de los recursos marinos de la Nación especialmente en lo referente a su extinción, contaminación y degradación, para la toma de decisiones de las autoridades ambientales y específicamente en el Puerto Carbonífero de Ciénaga, área objeto de esta Actuación Especial, el Invermar informa que ha venido realizando publicación de libros sobre especies marinas amenazadas en Colombia y que dicha información ha sido utilizada por el MADS con el fin de expedir la reglamentación donde declara las especies amenazadas y adopta disposiciones para su conservación - Resolución 584 de 2002 y la Resolución 1218 de 2003, reglamenta la conformación y funcionamiento del Comité Coordinador de Categorización de Especies Silvestres amenazadas.

Igualmente, informa que ha venido realizando monitoreos permanentes sobre la calidad del agua marina y costera y con esta información elabora el informe diagnóstico nacional de calidad de aguas marinas y costeras.

Así mismo, señala que en el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico en 2011, tanto Invermar como el MADS suscribieron un Convenio interadministrativo de asociación con el fin de presentar una propuesta de parámetros y límites máximos permisibles de vertimientos a cuerpos de aguas marinas; proyecto dentro del cual se tuvieron en cuenta los vertimientos de la zona costera del país, incluido el Departamento del Magdalena, del cual se produjo un informe del que a la fecha se está considerando su viabilidad, con el fin de emitir la norma correspondiente sobre vertimientos a las aguas marinas y costeras del país.

En cuanto al Informe de las actividades de coordinación con los demás institutos científicos o vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, como el IDEAM, en el manejo de la información necesaria para el establecimiento de políticas, planes, programas y proyectos así como de indicadores y modelos predictivos sobre el comportamiento de la naturaleza y sus procesos, efectuados en el área objeto de seguimiento, el Invermar manifiesta que en 2012, elaboró un concepto técnico sobre el estado de los recursos pesqueros, dentro de los que se incluye los de Ciénaga Grande de Santa Marta.

Invermar incorpora información marina y costera en el Sistema de Información Ambiental para Colombia administrado por el IDEAM y el MADS; información que ha servido para el establecimiento de la política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras e Insulares de

---

<sup>12</sup> INVERMAR. Informe "Monitoreo del impacto ocasionado por el encallamiento de las barcasas para transportar carbón sobre las comunidades marinas bentónicas de Punta Betín".

Colombia, la política de Recurso Hídrico, los Planes de Manejo del área RAMSAR de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

En cuanto a las actividades desarrolladas con el fin de apoyar al Ministerio del Medio Ambiente en la coordinación intersectorial para el manejo de la información para el establecimiento de indicadores y modelos predictivos sobre las relaciones entre los diferentes sectores económicos y sociales y los ecosistemas marinos y costeros y sus procesos y recursos, específicamente en el disposición de carbón en Santa Marta y Ciénaga, Invemar informa que ha desarrollado estudios generales o específicos relacionados con manejo integrado de Zonas Costeras e Insulares de Colombia así como proyectos encaminados a medidas de adaptación a efectos del cambio climático en el Caribe Colombiano.

En los años comprendidos desde 2007 a 2010, el Invemar participó en diferentes proyectos dentro de los que se destacan el de la Formulación del Plan de Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera de las Vertientes Norte de la Sierra Nevada de Santa Marta y de las Determinantes Ambientales Marinas y Costeras como insumo a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Sobre la colaboración por parte del Instituto al Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y los Grandes Centros Urbanos, en la definición de las variables que deben ser contempladas en los estudios de impacto ambiental de los proyectos, obras o actividades que afecten al mar, el Invemar manifiesta que por solicitud de ANLA en el 2012, elaboró conceptos técnicos con el fin de hacer aportes sobre los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental frente a las actividades que se desarrollan en zonas marinas y costeras.

Sobre el estado de la naturaleza y el ambiente marino y costero, presentado para el área objeto de seguimiento de esta Actuación Especial, el Invemar informa que en la zona objeto de seguimiento no existen ecosistemas marinos como manglares, corales, pastos marinos o litorales rocosos. Sin embargo, ha evaluado los efectos en el medio ambiente por los vertimientos de carbón, hundimiento de barcasas, derrame de aceite vegetal y por mortandad de peces en varios sectores costeros, para lo cual ha proferido conceptos técnicos que se han entregado a las autoridades ambientales solicitantes.

Informa el Instituto, que ha suscrito contratos de consultoría cuyo objeto es levantar información particular y específica de acuerdo a requerimientos de empresas del sector minero y de hidrocarburos en el área; el producto de esta contratación son informes con carácter de confidencialidad y de propiedad de la empresa, la entidad informa que existen 25 estudios proferidos desde 1994 con diferentes empresas como Ecopetrol, Prodeco S.A. Drummond Ltda, entre otras.

Adicionalmente, en el tema relacionado con recursos aprovechados por pesca en la zona de seguimiento, existe abundante investigación al igual en los temas de oceanografía y erosión costera.

En cuanto a la evaluación de la técnica y tecnología utilizada por la empresa Drummond en el área objeto de estudio y posibles impactos ambientales en los ecosistemas marinos y costeros, detectados el Invemar argumenta que para la época de creación y funcionamiento de la Empresa Drummond (1987), el Instituto no existía, toda vez que la función mencionada le fue establecida en el Decreto 1276 de 1994. Por lo tanto, Drummond tiene Licencia Ambiental proferida por la entidad de control ambiental nacional de la época, es decir del Inderena, quien fue en su momento el que debió evaluar las técnicas y tecnologías que iba a implementar la Empresa.

Sin embargo para la CGR, lo anterior no obsta para que desde su creación el Invemar después de 1994, no realizara y actualizara la evaluación técnica y tecnológica de la empresa Drummond, al igual de otras empresas que han venido funcionando y desarrollando la misma actividad que causa deterioro ambiental al país, como es la explotación de carbón y su transporte.

#### **H.9 Investigaciones ambientales básicas y aplicadas de los recursos naturales renovables y apoyo científico y técnico.**

Invemar de acuerdo con sus funciones hace referencia a la gestión adelantada y recursos invertidos en actividades cuyo producto son estudios generales y/o específicos relacionados con el manejo de las zonas costeras e insulares de Colombia; igualmente ha realizado estudios y levantamiento de información particular de acuerdo a requerimientos de las empresas del sector minero energético. No obstante, no ha llevado a cabo la evaluación técnica y tecnológica de la actividad realizada por las empresas explotadoras de carbón en la zona de Ciénaga y Santa Marta a fin de determinar los impactos ambientales producidos en los ecosistemas marinos y costeros, excusando no realizar esta labor debido a que al momento de entrar a operar las empresas explotadoras del carbón, lo hicieron con anterioridad a la existencia de Invemar, considerando que debió hacerlo el Inderena.

Destaca la respuesta el hecho que formularon el Plan de Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera de las vertientes Norte de la Sierra Nevada de Santa Marta y de las Determinantes Ambientales Marinas y Costeras como insumo a los POT; no obstante, frente al permanente daño ambiental que ocasionan estas empresas explotadoras no se han realizado estudios, análisis y valoración frente al daño causado y deterioro ambiental por el funcionamiento de todas esas empresas explotadoras y productoras de carbón, lo que impide establecer el porcentaje del daño ambiental frente a diferentes actores y frente a los recursos que deben invertirse para su reparación y protección.

En virtud de lo anterior se demostró que el Invemar, no cumplió a cabalidad con las funciones atribuidas, evidenciándose que la entidad sujeta de control no ejerció adecuadamente las funciones encomendadas.

De acuerdo con la respuesta proferida por la Entidad mediante oficio DGI-CSI-AJU-01105 del 05 de junio de 2013, se hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

Invemar, amplía la información entregada a la CGR y anexa documentación soporte que evidencia el trabajo realizado en la zona objeto de la presente actuación especial, como son, el concepto remitido a la ANLA en marzo 2012 y demás estudios, conceptos técnicos y monitoreos realizados desde el año 1993, relacionados con los efectos del carbón en el área costera y marina, dentro y aledaña a los puertos carboníferos ubicados sobre las costa entre Santa Marta y Ciénaga. Dicho resultado en donde se enumeran los principales problemas ambientales asociados con esta actividad, así como los principales impactos producidos por el hundimiento de barcazas ha sido debidamente comunicado y documentado al MADS y a la ANLA.

Es así como mediante la documentación aportada por el Invemar, la CGR, puede evidenciar nuevamente el conocimiento por parte de las Autoridades ambientales de la problemática ambiental ocasionada por la práctica del cargue de carbón por barcazas, resaltando entre otras la siguiente conclusión plasmada en el informe correspondiente a la vigencia 2011,

*“...después de los hundimientos de las barcazas, el Invemar realizó labores de seguimiento e inspección sobre los sitios de los accidentes, de los cuales se concluyó que el primer impacto fue sobre la calidad del agua del mar, por la liberación de cantidades significativas de material particulado. El polvillo dispersado en las aguas, reduce la penetración de la luz al sistema disminuyendo la radiación fotosintéticamente activa, con su consecuente efecto sobre el fitoplacton. También tiene efectos sobre los organismos que respiran mediante branquias ya que las partículas de carbón pueden adherirse a estos tejidos limitando el proceso de intercambio gaseoso...”*

El Concepto técnico sobre el efecto del derrame de carbón sobre el ecosistema marino, producido por la maniobra de rescate de la barcaza TS-115 de propiedad de la Compañía American Port Company Inc. - Informe Final de fecha mayo de 2013, remitido por el Invemar, se concluye:

1. Se confirma que el incidente que se inició con el rescate de la barcaza TS-115 en la boya S23 provocó un derrame de carbón que se observa con el Sonar de Barrido Lateral (SSS) en la zona noreste de la boya S23 y se demostró con el registro de los sedimentos de los alrededores de la boya. El área afectada es de aproximadamente 10.194 m<sup>2</sup>, en la cual estaría distribuido el depósito de

carbón. Específicamente sobre la superficie lodo-arenosa de la zona de estudio.

2. Durante las inspecciones de buceo se evidenció la presencia de gran parte del carbón derramado por la barcaza TS-115 al noreste de la boya S23, principalmente en la zona que reúne las estaciones ST01, ST09, ST10 y ST11, donde gran parte del mineral está enterrado en el sedimento.
3. El vertimiento de carbón causado el 13 de enero de 2013 en inmediaciones de la boya 23 de Puerto Drummond, ocasionó la formación de un montículo en inmediaciones de la coordenada 11°05'19,63"N, 74°15'39,42"W, con un área de 10.194,3 m<sup>2</sup>, y espesor máximo de 0,91 m. Alrededor del área afectada los espesores varían hasta encontrarse en el fondo fragmentos aislados de tamaño grava sobre los sedimentos lodo-arenosos. Se estimó un volumen ocupado por el depósito de 1.575 m<sup>3</sup>.
4. La escasa visibilidad en la columna de agua, especialmente en el fondo, no permitió la observación de la biota presente en el ecosistema (macrofauna >2 cm que vive sobre el fondo o en la columna de agua), sólo la presencia de algunas medusas de la especie *Stomolophus meleagris* en la parte superior de la columna.
5. A grandes rasgos, uno de los mayores impactos del derrame del carbón es el enterramiento, ahogamiento y aplastamiento ocasionado por la disposición masiva del mineral sobre las comunidades bentónicas presentes en los fondos blandos teniendo en cuenta que la mayor parte de los organismos residentes en el ecosistema se encuentra en los primeros centímetros del sedimento. Este impacto puede incidir en un eslabón clave de la cadena trófica al encontrarse muchas especies de moluscos, crustáceos, anélidos, entre otros, de los cuales dependen otras especies, entre ellas peces de interés comercial.
6. La presencia de fragmentos como los del carbón más gruesos y pesados ajenos a las características del sustrato del ecosistema, puede alterar la ecología del ambiente al generar cambios en el tamaño de grano en los sedimentos, lo que afecta el establecimiento y distribución de individuos, especialmente de la infauna, ya que esta es una variable importante que define la distribución espacial de los organismos en el ecosistema de fondos blandos.
7. A lo largo de la trayectoria entre las boyas 23 y 1 no se identificaron acumulaciones de carbón, sin embargo, no se descarta la presencia de fragmentos del mineral en el fondo, producto de la actividad y presencia de otras barcazas. La presencia de llantas en el fondo refleja parte de la incidencia que tiene la actividad portuaria a través de remolcadores, aun

cuando esta no haya sido causada por el accidente con la barcaza ocurrido en enero de 2013.

8. Los parámetros fisicoquímicos medidos en las zonas aledañas al lugar donde se produjo el derrame de carbón ocasionado por la maniobra de rescate de la barcaza TS-115 en el puerto Drummond, no muestran alteración en la calidad del agua, ya que las concentraciones promedio de las variables analizadas estuvieron dentro de los límites permisibles establecidos por la normatividad colombiana para preservación de flora y fauna (Decreto 1594 de 1984) y entre los intervalos históricos reportados por la REDCAM en zonas cercanas. Esto se debe posiblemente a que el muestreo se llevó a cabo dos meses después del accidente y el medio tuvo suficiente tiempo para recuperarse de la posible alteración que haya ocurrido.
9. Los parámetros fisicoquímicos evaluados en el sedimento, no permiten establecer si su calidad se vio alterada después del derrame de carbón causado por el rescate de la barcaza TS-115, debido a que en Colombia no existe normatividad vigente con respecto a este tema y los estudios en zonas aledañas son pocos. No obstante, se evidenció que las concentraciones de materia orgánica están relacionadas con la presencia de carbón.
10. La macroinfauna asentada en el área de estudio de la terminal de carbón de puerto Drummond, corresponde a una comunidad típica de fondos blandos, caracterizada por la dominancia de los phyla Annelida (poliquetos) y Arthropoda en términos de abundancia y número de familias. Lo anterior concuerda con las tendencias reportadas en otros estudios del bentos en el Caribe colombiano.
11. En general los valores promedio de abundancia encontrados en el área de estudio fueron menores a los observados en otras áreas del Caribe; contrario al promedio del número de familias y biomasa húmeda, los cuales fueron mayores. Esto podría deberse a las diferencias en las características fisicoquímicas y granulométricas que afectan el desarrollo del bentos en las diferentes áreas.
12. Se logró observar una estructura comunitaria poco variable en cuanto a la relación de riqueza y abundancia, dado que los valores de los índices ecológicos mostraron poca variación entre las estaciones de muestreo.
13. En términos generales de acuerdo a la relación entre la abundancia y biomasa de los organismos observada en las curvas ABC no se observó perturbación en la comunidad asentada en el área de estudio, por lo que el caso de las estaciones ST01 y ST04 podría ser puntual y estar asociada a condiciones locales, que requerirían de un seguimiento en caso tal, que se decidan realizar

futuros seguimientos en dicha área, para de este modo llegar a establecer si es una condición permanente en el área.

14. La comunidad macroinfaunal estuvo altamente correlacionada con las características granulométricas (arenas gruesas y arenas muy gruesas) y el pH; siendo conocido que estos factores medioambientales guardan una estrecha relación con la distribución y establecimiento de las comunidades en el fondo marino.
15. La comunidad fitoplanctónica presentó en cuanto a su abundancia, composición, riqueza y diversidad un comportamiento normal para la zona de estudio de acuerdo con las comparaciones realizadas con otros estudios en áreas cercanas. Hay que tener en cuenta que desde la fecha en que ocurrió el incidente, hasta la de los muestreos, transcurrieron aproximadamente 67 días, por lo tanto, si hubo algún efecto del vertimiento de carbón sobre este componente, ya no es detectable. Esto puede explicarse por las características intrínsecas del fitoplancton que tiende a reaccionar rápido ante las perturbaciones ambientales, además de ser continuamente transportado por las corrientes.

No obstante lo anterior la compañía Drummond realizaba las actividades de cargue de carbón, amparada en la ampliación del plazo establecido para el cambio a cargue directo, sin que se conozca un pronunciamiento por parte de los organismos responsables o en su defecto el impacto de los estudios y conclusiones emitidos, en las decisiones asumidas por las autoridades ambientales responsables.

Con ocasión de la actuación adelantada por la ANLA mediante Resolución 1309 del 18 de diciembre de 2013, que impone sanción ambiental por:

*"Incumplir los parámetros de actuación, establecidos en la Licencia Ambiental, el Plan de Contingencia del puerto carbonífero en la ensenada de Alcatraz Municipio de Ciénaga Magdalena, el Plan Integral de Emergencia — PIE de la empresa Drummond Ltda (...)"*

La CGR en desarrollo de la Actuación Especial a la gestión Incidente Barcaza Santa Marta, solicitó al Invermar información de las acciones realizadas con posterioridad a la respuesta enviada a este Ente de Control en mayo 28 de 2013, por lo que mediante comunicación DGI-SCI-AJU-0201 del 3 de febrero de 2014 señala que:

La evaluación, control y seguimiento ambiental a la tecnología utilizada por las empresas explotadoras de carbón le corresponde a la ANLA y Corpamag y al propio ente de control, al MADS y a los Entes Territoriales y no al Invermar por ser entidad de apoyo técnico. Adicionalmente argumenta que no es cierto que los

potenciales daños ocasionados por las empresas carboníferas sea el Invermar el encargado de establecer el porcentaje del daño ambiental frente a los diferentes actores y recursos que deben invertirse para su reparación y protección.

La CGR no desconoce la competencia que le corresponde a cada una de las entidades según las facultades otorgadas en la norma de creación y lo que es objeto de observación son los insuficientes resultados sobre investigaciones ambientales básicas y aplicadas de los recursos naturales renovables y el medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional, así mismo, no se evidencian acciones sobre apoyo científico y técnico al Ministerio, a las entidades territoriales y a las Corporaciones Autónomas Regionales, lo que se traduce en ausencia de labores de coordinación, que contribuyan en la toma de decisiones.

falta de estudios e investigaciones relacionados con la fijación de parámetros sobre emisiones contaminantes, vertimientos y demás factores de deterioro ambiental que puedan afectar el medio ambiente marino, costero e insular o sus recursos naturales renovables (Decreto 1276 de 1994), frente a los hechos ocurridos y ante siniestros similares.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo.

### **3.8 COMISION COLOMBIANA DEL OCEANO - CCO**

La Misión de la Comisión Colombiana del Océano - CCO consiste en proponer al Gobierno Nacional la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, para su Administración y Desarrollo Sostenible, a través de la convocatoria de procesos de coordinación interinstitucional e intersectorial a nivel de los sectores público y privado. Adicionalmente, es deber de la CCO impulsar el desarrollo de estrategias para la administración, el aprovechamiento económico, el beneficio social, la conservación ambiental y la vigilancia y control sobre el territorio marítimo nacional y su correspondiente zona costera, misión sobre la cual la Contraloría procedió a evaluar la gestión fiscal adelantada por la Comisión con el fin de determinar si se adelantó bajo los principios de eficacia y eficiencia; ante los hechos sucedidos el 13 de enero por el incidente de la barcaza con carbón en el Puerto Carbonífero de Ciénaga.

Específicamente, el Decreto 347 de 2000, en su artículo 2º, se asigna a la CCO las siguientes funciones:

- Proponer al Gobierno Nacional la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, para su Administración y Desarrollo Sostenible, efectuando la coordinación interinstitucional e intersectorial necesaria, siguiendo las directrices de la Presidencia de la República.



- Recomendar al Gobierno Nacional el Plan de Acción para implementar la citada Política y adelantar su seguimiento, independientemente de la evaluación que realicen los órganos de control correspondientes.
- Servir de Foro de concertación e integración de las políticas sectoriales relacionadas con el uso, desarrollo y conservación de los espacios oceánicos y costeros, para consolidar la Política Nacional respectiva.
- Recomendar al Gobierno Nacional un Sistema para el Manejo Integral de los Espacios Oceánicos y Costeros.
- Servir de Punto Focal Nacional Técnico ante los organismos internacionales, cuya misión sea la de propender y fomentar el desarrollo sostenible, el uso, conservación y estudio de los Espacios Oceánicos y Costeros, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Medio Ambiente.
- Asesorar al Gobierno Nacional en la adopción y en el diseño y establecimiento de mecanismos de cooperación internacional relacionados con el uso, administración, estudio y conservación de los espacios oceánicos y costeros y de sus recursos y en la conformación y orientación técnica de las delegaciones oficiales que asisten a foros internacionales que tratan dichos asuntos.
- Asesorar al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en lo concerniente a la definición de Políticas para establecer prioridades de investigación y desarrollo tecnológico en los diferentes ámbitos relacionados con los objetivos de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros.
- Diseñar e implementar estrategias para articular las políticas sectoriales del uso y aprovechamiento de los espacios oceánicos y costeros y sus recursos, con la política ambiental, en coordinación con el MADS.
- Establecer, difundir y mantener a través de su Secretaría Ejecutiva, un sistema nacional de información oceánica y costera, necesario para la aplicación y evaluación de la citada Política.

La gestión adelantada por la CCO en cumplimiento de sus funciones, al respecto de los hechos objeto de la presente actuación, está relacionada con la inclusión en el *“Plan de Acción Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros 2011-2014”*, de acciones que apuntan a alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible de los puertos.

El objetivo General de dicho plan consiste en recomendar una herramienta para la implementación y seguimiento de la política nacional del océano y los espacios costeros – PNOEC, de acuerdo con las competencias de las entidades e instituciones que intervienen en el desarrollo marítimo sostenible del país.

El objetivo específico es promover y facilitar el desarrollo de actividades productivas ambientalmente sostenibles que aporten a la competitividad de los sectores productivos y al bienestar social de las poblaciones costeras e insulares.

No obstante, en la respuesta presentada por la CCO de fecha 22 de febrero de 2013, argumenta:

*“... la Comisión no tiene dentro de sus funciones la responsabilidad de investigación, vigilancia y control y solo se limita a acoger las conclusiones emitidas por las instituciones responsables de las investigaciones en los diferentes órdenes, para producir recomendaciones al gobierno nacional sobre esta situación, bajo las directrices del Presidente de la República...”*

#### **H.10 Oportunidad de la gestión**

Para la CGR no se considera eficaz y eficiente el cumplimiento por parte de la CCO de los objetivos propuestos en el Plan de acción para los hechos objeto de la presente actuación especial, ni para hechos similares que ocurrieron previamente como lo señalan el ANLA en su comunicación No. 4120-2-17284 de fecha 16 de mayo de 2013, en donde relaciona su ocurrencia, y que se han reseñado en los medios de comunicación regionales como el diario El Heraldo en donde informan:

*“La historia del hundimiento de las barcazas de la Drummond ya es legendaria en el área de sus operaciones, pues no se trata de una o dos, ni siquiera de tres. En cálculos prudentes se habla de cerca de 10 barcazas hundidas. En septiembre del año 2010 se informaba que en los últimos cuatro años se han hundido nueve barcazas con 600 toneladas de carbón cada una”.<sup>13</sup>*, pese a los efectos nocivos tanto en la salud como en el ecosistema marino que estos incidentes acarrearán y sobre los cuales en desarrollo de sus funciones podría haber realizado una recomendación al Gobierno Nacional, para que se tomaran acciones oportunas y preventivas.

Precisamente la falta de coordinación, articulación y concertación interinstitucional a consideración de este órgano de control, permite la persistencia de debilidades en el control y vigilancia de las zonas costeras, la evidente vulnerabilidad ocasionada por la falta de coordinación entre las instituciones y la falta de claridad en cuanto a la competencia y responsabilidad en el control y seguimiento del efecto ambiental producido en las zonas marinas y costeras, con ocasión de las actividades desarrolladas en ellas.

A pesar de que, Colombia cuenta con dos políticas sobre las zonas costeras: -  
*“Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios*

---

<sup>13</sup> Artículo la carbonización del mar (El Heraldo) 16/02/2013 - Por Mario Williams García Vicepresidente del Cap. 11 de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Federación Interamericana de Abogados, con sede en Washington.

*Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia* (2000) y *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (2007), a la fecha, se desconoce por parte de la CGR, el impacto de éstas como herramienta para la planeación, el control y la vigilancia de las zonas costeras y de sus actividades debido a que la CCO no aporta Informe de Gestión del área objeto de seguimiento, relacionado con el impulso realizado desde la CCO al desarrollo, el aprovechamiento económico, el beneficio social, la conservación ambiental y la vigilancia y control.

No obstante haberse comunicado nuevamente esta observación a la Comisión Colombiana del Océano – CCO mediante correo electrónico de fecha 21 de enero de 2014, ésta entidad no presentó justificación ni respuesta diferente a la recibida el 22 de febrero de 2013 frente a lo planteado, por lo tanto se presenta hallazgo administrativo.