



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**FUNCION DE FISCALIZACIÓN MINERIA
AGENCIA NACIONAL DE MINERIA - ANM**

VIGENCIAS 2018 y 2019

**CGR-CDSME No. 37
Diciembre de 2020**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN MINERÍA - ANM**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado	Orlando Velandia Sepúlveda
Director de Vigilancia Fiscal	Fulton Ronny Vargas Caicedo
Supervisor encargado	Yoli Margarita Ochoa Gonzalez
Líder de auditoría	Leandro Silver Rojas Medina
Auditores	Sonia Moreno Gonzalez Olga Lucia Garcia Valencia Claudia Alexandra Parra Mejía Jakson Velásquez Muñoz Tito Bartolomé Morales Barrera Yakson Alexander Rentería Rodriguez William Mauricio Rengifo Velasco Luis Fernando Monge Pachón

TABLA DE CONTENIDO

2.1.	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	6
2.1.1.	Objetivo General.....	6
2.2.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	6
2.3.	LIMITACIONES DEL PROCESO.....	7
2.4.	RESULTADOS EVALUACION CONTROL INTERNO	7
2.5.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	8
2.6.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	9
2.7.	PLAN DE MEJORAMIENTO	9
3.	OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	10
3.1.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
3.2.	CRITERIOS DE AUDITORIA.....	10
4.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	19
4.1	RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA ..	19
4.1.1	SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES.....	25
4.2	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	26
	Hallazgo No. 1. Protocolización silencio administrativo positivo contrato de concesión GFLI-141.....	28
	Hallazgo No. 2. Autorización Temporal – vigencia	33
	Hallazgo No. 3. Protocolo seguro Https - Sistema expediente minero digital	35
	Hallazgo No. 4. Validación de firmas en documentos del estándar PDF Sistema expediente minero.....	37
	Hallazgo No. 5. Disposición documentos en expediente digital minero	42
4.3	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	44
	Hallazgo No. 6. Planeación y ejecución presupuestal recursos SGR – Fiscalización	47
	Hallazgo No. 7. Informes de gestión Vs. SIRECI, recursos SGR.....	50
4.4	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	53
	Hallazgo No. 8. Requerimientos realizados bajo causal de caducidad.....	57

Hallazgo No. 9. Evaluaciones de producción de minerales y declaraciones de regalías de títulos en explotación	59
Hallazgo No. 10. Controles en los formatos de declaración de regalías, contrato de concesión LA8-15111	62
Hallazgo No. 11. Control de la producción ANM	64
Hallazgo No. 12. Cobertura de inspecciones de campo y revisiones documentales según planes de acción 2018 y 2019, de títulos con priorización	67
Hallazgo No. 13. Cumplimiento de los planes de acción vigencias 2018-2019	72
Hallazgo No. 14. Trabajo interinstitucional con autoridades ambientales en ejecución de planes de acción vigencias 2018-2019.....	77
Hallazgo No. 15. Idoneidad personal para cumplimiento actividades de fiscalización (inspecciones de campo y revisiones documentales)	82
Hallazgo No. 16. Actividad minera sin los respectivos Instrumentos ambientales	86
Hallazgo No. 17. Áreas en superposición en zonas de paramos	90
Hallazgo No. 18. Títulos mineros con restricciones ambientales	96
Hallazgo No. 19. Estado ambiental títulos mineros	99
Hallazgo No. 20. Seguridad minera en procesos de títulos mineros	103
4.4.1 PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DEL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES.....	107
Hallazgo No. 21. Costos ambientales del título minero 14833	108
Hallazgo No. 22. Título en área de zonas de asentamientos étnicos afrocolombianos...	111
Hallazgo No. 23. Costos ambientales Título LA8-15111	114
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	117
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	118

86111-

Doctor

JUAN MIGUEL DURÁN PRIETO

Presidente

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA – ANM

Avenida Calle 26 No 59-51 Torre 4 Pisos (8, 9 y 10)

Ciudad

Respetado doctor Duran:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento con el fin de evaluar el cumplimiento de la función de fiscalización de las actividades de minería a cargo de la Agencia Nacional de Minería – ANM, para las vigencias 2018 y 2019.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la función de fiscalización de las actividades de minería a cargo de la Agencia Nacional de Minería – ANM, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias, documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron principalmente la Ley 1530 de 2012, Ley 685 de 2001 – Código de Minas, Decreto 2655 de 1988, Decreto 2504 de 2015, Resolución No. 9 1818 del 13 de diciembre de 2012 junto con su otrosí No. 1 del 25 de octubre de 2013 y otrosí No. 2 del 15 de agosto de 2017, Resolución No. 4 0897 del 23 de diciembre de 2019 y Convenio Interadministrativo No. 52 del 26 de abril de 2013, entre otros.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Integrado para el Control de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal Sector Minas y Energía.

La auditoría se adelantó en la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía y de manera virtual con la información y apoyo brindado por la Agencia Nacional de Minería. El período auditado comprendió las vigencias 2018 y 2019.

El contenido de los hallazgos se dio a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, con el fin permitir el ejercicio del derecho a la controversia, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen aquellos hallazgos en los que la CGR consideró que las respuestas no desvirtuaron lo observado.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

El objetivo general de la auditoría fue el siguiente:

2.1.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento de la función de fiscalización de la minería en el país.

2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

En la presente auditoría se evaluaron varios componentes asociados a la función delegada de fiscalización minera, entre los que están la ejecución presupuestal de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, las actividades asociadas a la función delegada de fiscalización y la verificación del último plan de mejoramiento reportado en el sistema SIRECI de la CGR.

En cuanto a la ejecución presupuestal, se evaluó las actividades desarrolladas en el período comprendido entre el 1º de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 tendientes al cumplimiento de los procedimientos en los procesos asociados a la función delegada de fiscalización, entre ellos, la ejecución presupuestal de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías. Además, se revisó lo correspondientes a la planeación y ejecución de los recursos asignados para los bienes 2017-2018 y 2019-2020, se tuvo en cuenta los recursos de los dos bienes, dado que las vigencias auditadas comprometieron una anualidad de cada uno de ellos.

Se revisó el cumplimiento de las actividades desplegadas por la vicepresidencia de seguimiento, control y seguridad minera en cuanto a la evaluación documental, en lo atinente al cumplimiento de todas las obligaciones legales y contractuales a través de la verificación de los documentos obrantes en el expediente minero, se verificaron los aplicativos y software que dan apoyo a la fiscalización y los contratos suscritos para la implementación y soporte de los mismos, el seguimiento a la fiscalización de la producción de los títulos mineros y el seguimiento ambiental y de seguridad minera que realiza la agencia en cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los títulos mineros y de la normatividad vigente. y lo estipulado en el Convenio suscrito entre el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería para llevar a cabo la función delegada de fiscalización.

2.3. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

2.4. RESULTADOS EVALUACION CONTROL INTERNO

La evaluación del sistema de control interno referido al tema de cumplimiento de la función de fiscalización de las actividades de minería a cargo de la Agencia Nacional de Minería – ANM, alcanzó una calificación respecto al diseño de controles de 1,704. La evaluación de la efectividad fue de 2,037; el resultado que combina diseño y efectividad arrojó una calificación de 1,767 “Parcialmente adecuado”. Por lo anterior, la calificación final del control interno fue de 1,899 “Con deficiencias”. Se observa que, en términos generales, aunque los controles existen, se determinaron debilidades en su aplicación.

La tabla siguiente muestra el detalle de los resultados de la matriz de evaluación de control interno:

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento						
I. Evaluación del control interno institucional por componentes			Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control			16	1,125		
B. Evaluación del riesgo			12	1,666666667		
C. Sistemas de información y comunicación			15	1,266666667		
D. Procedimientos y actividades de control			15	1,266666667		
E. Supervisión y monitoreo			15	1,266666667		
Puntaje total por componentes			1			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,132			
			Adecuado			
Riesgo combinado promedio			MEDIO			
Riesgo de fraude promedio			BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		27,000	46,000	1,704	20%	0,341
B. Evaluación de la efectividad		27,000	55,000	2,037	70%	1,426
Calificación total del diseño y efectividad			1,767			
			Parcialmente adecuado			
Calificación final del control interno			1,899			
			Con deficiencias			

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

Fuente: Equipo Auditor

2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material – Concepto con reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a la inoportuna acción de fiscalización por parte de la ANM sobre el desarrollo de las actividades que se adelantan en cada frente de explotación con la consecuente falta de verificación sobre el cumplimiento de los aspectos técnicos y legales como también sobre los montos de producción real para la consecuente liquidación y recaudo de las contraprestaciones económicas a las que esté obligado el titular minero para los títulos denominados No PIN, debilidades en el proceso de

fiscalización en el tema ambiental, falta de coordinación con las autoridades ambientales, deficiencia en la compilación y control de la base de los títulos mineros, lo que fomenta la afectación ambiental en las zonas intervenidas y restringidas ambientalmente, como las zonas de páramos, parques Nacionales Naturales, áreas de reserva forestal, además de los hallazgos establecidos en el análisis del proceso auditor, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, respecto a la función de fiscalización de las actividades de minería a cargo de la Agencia Nacional de Minería – ANM, durante las vigencias 2018 y 2019.

La Contraloría General de la República emite Concepto con Reserva.

2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República se constituyeron veintitrés (23) hallazgos administrativos de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria.

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá, D. C,



ORLANDO VELANDIA SEPULVEDA

Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía

Aprobó: Fulton Ronny Vargas Caicedo – Director de Vigilancia Fiscal Minas y Energía

Revisó: Yoli Margarita Ochoa Gonzalez - Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del cumplimiento de la función de fiscalización de la minería en el país por parte de la Agencia Nacional de Minería, fueron:

3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar el cumplimiento de las condiciones normativas, institucionales y operacionales de la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros para la exploración y explotación de yacimientos minerales a cargo de la ANM, durante las vigencias 2018 y 2019, en términos señalados tanto en la Ley 1530 de 2012, como en la Resolución 180876 de 2012 expedida por el Ministerio de Minas y Energía y demás disposiciones aplicables.
- Evaluar el grado de cumplimiento e impacto fiscal en la ejecución de los recursos destinados al ejercicio de la función de fiscalización de las actividades de explotación y producción de minerales, a cargo de la ANM.
- Evaluar la integridad y confiabilidad de los datos de fiscalización teniendo como alcance la administración de los títulos mineros, cumplimiento de instrumentos ambientales y operativos, el aseguramiento de los datos y los sistemas de control y medición en el sector de minerales.
- Evaluar el grado cumplimiento y efectividad de las metas propuestas en el último Plan de mejoramiento diseñado por la entidad y presentado en el aplicativo SIRECI para subsanar las deficiencias detectadas en anteriores procesos auditores, relacionadas con la función de fiscalización.
- Atender las denuncias asignadas sobre la materia a auditar.

3.2. CRITERIOS DE AUDITORIA

La presente auditoria de cumplimiento a la función de fiscalización de las actividades de minería delegada a la Agencia Nacional de Minería – ANM, se enmarcó en los siguientes criterios:

Ley 488 de 1998, artículo 52. *La explotación de los recursos naturales no renovables a saber, oro, plata y platino de propiedad de la Nación generarán una regalía y en las minas de reconocimiento de propiedad privada un impuesto, los cuales se liquidarán sobre los precios internacionales que certifique en moneda legal el Banco de la República con las tarifas que se señalan a continuación. El parágrafo 9 del artículo 16 de la ley 756 de 2002 establece el precio sobre el cual deben liquidarse las regalías de oro. Parágrafo 9º. El valor de gramo oro, plata y*

platino en boca de mina para liquidar las regalías, será del ochenta por ciento (80%) del precio internacional promedio del último mes, publicado por la bolsa de metales de Londres en su versión Pasado Meridiano.

Ley 685 de 2001, artículo 6. *Inalienabilidad e imprescriptibilidad. La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. (...). artículo 46. Normatividad del contrato. Al contrato de concesión le serán aplicables durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna. Si dichas leyes fueren modificadas o adicionadas con posterioridad, al concesionario le serán aplicables estas últimas en cuanto amplíen, confirmen o mejoren sus prerrogativas exceptuando aquellas que prevean modificaciones de las contraprestaciones económicas previstas en favor del Estado o de las de Entidades Territoriales.*

Artículo 227. *La Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.*

Artículo 288. *Procedimiento para la caducidad. La caducidad del contrato, en los casos en que hubiere lugar, será declarada previa Resolución de trámite en la que, de manera concreta y específica, se señalen la causal o causales en que hubiere incurrido el concesionario. En esta misma providencia se le fijará un término, no mayor de treinta (30) días, para que subsane las faltas que se le imputan o formule su defensa, respaldada con las pruebas correspondientes. Vencido este término se resolverá lo pertinente en un plazo máximo de diez (10) días. Los funcionarios que dejaren vencer este plazo serán sancionados disciplinariamente como responsables de falta grave.*

Ley 1530 de 2012, artículo 13, regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, el Ministerio de Minas y Energía, haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales, distribuye parcialmente los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la fiscalización de exploración y explotación de los yacimientos mineros y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.

Ley 734 de 2002, código único disciplinario, numeral 35 del artículo 48. Son faltas gravísimas las siguientes: (...) 35. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo. **Artículo 34,** numeral 1 establece: “*Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la*

Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Ley 685 de 2001- El Código de Minas. Artículo 22. Cesión de derechos. **Artículo 52.** Fuerza mayor o caso fortuito. **Artículo 54.** Suspensión o disminución de la explotación. **Artículo 55.** Constancia de la suspensión. **Artículo 116.** Autorización temporal. **Artículo 328.** Medio de autenticidad y publicidad. **Artículo 330.** Sistemas del registro. **Artículo 331.** Prueba única. **Artículo 332.** Actos sujetos a registro. **Artículo 333.** Enumeración taxativa.

Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **artículo 3°**, **numeral 13**, principio de celeridad.

Ley 99 de 1993, en el aspecto específico de los páramos, consagró que páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos deben ser objeto de protección especial, y que la biodiversidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

Ley 21 de 1991, artículo 15, numeral 2. *“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”*

Ley 70 de 1993, artículo 26. *“El Ministerio de Minas y Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.”*

Ley 685 de 2001, artículo 27: *“Subcontratos. El beneficiario de un título minero podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado, mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para*

los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar.”

Ley 685 de 2001, artículo 318; efectúa de manera concurrente, visitas de fiscalización a los títulos mineros en las que se verifican los aspectos técnicos, operativos y ambientales, es decir, tanto el cumplimiento de todas las medidas de seguridad e higiene minera como la verificación de que el título cuente con viabilidad ambiental vigente. **artículo 287.** Imposición de multas y artículo 288. Caducidad de Títulos.

Ley 685 de 2001, artículo 85, señala que *“Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la licencia ambiental no habrá lugar a la iniciación de trabajos y obras de explotación minera”,* y en ese contexto, el concesionario que tiene un título minero y no tramita u obtiene la licencia ambiental no podrá adelantar las labores de explotación minera.

Ley 594 de 2000, artículo 21; establece que las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos, dentro de los cuales, los documentos emitidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia de un documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, su integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

Ley 527 de 1999, artículo 5; dispone frente al reconocimiento jurídico de los mensajes de datos (entre los que se incluyen las imágenes almacenadas como producto de la digitalización), que no es dable negar efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información, por la sola razón de que la misma se encuentre en forma de mensaje de datos.

Ley 1150 de 2007, artículo 11. *Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

Ley 489 de 1998, artículo 95; establece la posibilidad de que las entidades públicas se asocien entre si con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas mediante la celebración de Convenios.

Decreto 2655 de 1988 – Código de Minas: derogado, sin embargo, están vigentes títulos otorgados bajo esta norma, **Artículo. 248** vigilancia y control y artículo. 258 función de inspección, obligación.

Convenio Interadministrativo No. 52 del 26 de abril de 2013, cláusulas primera a novena, celebrado entre el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería para el ejercicio de la delegación conferida por dicho Ministerio, mediante Resolución No. 9 1818 del 13 de diciembre de 2012 junto con su Otrosí No. 1 del 25 de octubre de 2013 y Otrosí No. 2 del 15 de agosto de 2017.

Decreto 2504 de 2015, artículo 2.2.5.9.3. Seguimiento a las labores de fiscalización minera: Ministerio de Minas y Energía evaluará anualmente la gestión la función fiscalización delegada, de acuerdo con la metodología que para el efecto y para lo cual, elaborar indicadores de gestión y eficiencia, **Artículo 2.2.5.9.2.1, Artículo 2.2.5.9.2.2, Artículo 2.2.5.9.3.1** de las secciones 2 y 3 respectivamente, del Decreto 2504 de 2015, Aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera en títulos mineros. (Se adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015.

Decreto 1886 de 2015: Establece el Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas, **artículo 24.** Inspección, Vigilancia y Control, **artículo 244.** Visitas técnicas de vigilancia y control.

Decreto 2222 de 1993: Expide el Reglamento de Higiene y Seguridad en las Labores Mineras a Cielo Abierto, **artículo 11.** La vigilancia y control.

Decreto 2477 de 1986, artículo 95. *Son causales de caducidad de los contratos de concesión: 6. El no pago de la participación nacional o de la que corresponde a los municipios en la forma y condiciones señaladas en este Decreto.*

Decreto 4130 de 2011, artículo 5. *reasignación de funciones a la unidad de planeación minero-energética. Reasígnense a la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) las funciones de: (...) 2. Fijar los precios de los diferentes minerales para efectos de la liquidación de regalías, asignada al Ministerio de Minas y Energía en el numeral 22 del artículo 5o del Decreto 70 de 2001."*

Decreto 2134 de 2011, artículo 16. *Funciones de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera.* Las funciones de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera serán las siguientes: 3. Hacer seguimiento y control a las obligaciones de los titulares mineros, cuando le sea delegada esta función por parte del Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las normas vigentes.

Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.3. *"Concepto y Alcance de la Licencia Ambiental...la licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad"*

Sentencia C-035 de 2016, da el ordenamiento jurídico, de los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, allí se establece la imposibilidad de desarrollar actividades mineras en ecosistemas delimitados como páramo.

Decreto 4134 de 2011, artículos 3 y 6, por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, señala que es función de la entidad administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran.

Decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.4.2.2.16 numeral 2, en el cual se establece que es una obligación de los contratistas para la ejecución de los objetos contractuales: “(...) Contar con los elementos de protección personal necesarios para ejecutar la actividad contratada, para lo cual asumirá su costo.” Lo que hace igualmente necesario que dichos elementos se ajusten a lo preceptuado a lo establecido en Manual de Identidad Visual de la ANM –Versión 2014.

Decreto 1008 del 14 de junio de 2018, Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital, **capítulo 1, sección 1, artículo 2.2.9.1.1.3**, principios, De la seguridad de la información.

Resolución 564 de 2019, expedida por la Agencia Nacional Minera, nueva versión del Manual de Suministro y Entrega de la Información y se ajustan los formatos de entrega de la información.

Resolución 299 de 2018, se establece la periodicidad y condiciones de entrega de la información sobre recursos y reservas por parte de los titulares mineros a la autoridad minera.

Resolución 204 de 2018, por la cual se declararon 45 títulos mineros como Proyectos de interés nacional.

Resolución No. 9 1818 del 13 de diciembre de 2012, proferida por el Ministerio de Minas y Energía, “Por medio de la cual se modifican y derogan unos artículos de las resoluciones que delegan la función de fiscalización.”

Resolución No. 4 0897 del 23 de diciembre de 2019, proferida por el Ministerio de Minas y Energía, “Por medio de la cual se amplía el alcance de la delegación de la función de fiscalización otorgada a la Agencia Nacional de Minería y se toman otras determinaciones.”

Ley 1530 de 2012, capítulo 7, artículos 90 a 94; ejecución del presupuesto de SGR.

Resolución 276 del 26 de mayo de 2017, expedida por la ANM, mediante el cual se incorpora el presupuesto del Bienio 2017-2018 del Sistema General de Regalías para la Agencia Nacional de Minería.

Resolución 262 del 26 de mayo de 2018, expedida por la ANM, mediante el cual se incorpora el presupuesto del Bienio 2017-2018 del Sistema General de Regalías para la Agencia Nacional de Minería

Resolución 4 0326 del 10 de abril de 2019, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, por la cual se hace una distribución parcial del porcentaje destinado a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo para la bienalidad 2019-2020.

Resolución 225 del 26 de abril de 2019; la Agencia Nacional de Minería, por medio de la cual se incorpora el presupuesto del Bienio 2019-2020 del Sistema General de Regalías para la Agencia Nacional de Minería.

Resolución 104 del 2 de marzo de 2018, expedida por la Agencia Nacional Minera, Capítulo IV Política de Seguridad de la información.

Resolución 319 de 2017- ANM. “Por medio de la cual se modifica la Resolución No 310 del 5 de mayo de 2016, y se adiciona la Resolución No 309 de 2016”. El artículo 1° modifica el artículo 3° de la Resolución No 310 del 5 de mayo de 2016. Funciones.

Resolución No 338 de 2014, expedida por la Agencia Nacional de Minería, por medio de la cual se adoptan las condiciones de las pólizas minero-ambientales y se dictan otras disposiciones, estableció: Artículo. 2°—Divisibilidad de la garantía. Artículo 7°. Efectividad de las pólizas de seguro.

Resolución 1526 de 2012. “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”.

Resolución 143 de 2017 de la ANM, adoptó los términos de referencia y guías minero-ambientales para los títulos mineros.

Resolución No.384 de 2018, artículo 1, expedida por la Agencia Nacional de Minería – ANM, adopta el Protocolo para digitalización de documentos con fines probatorios, del Archivo General de la Nación.

Resolución Orgánica No. 7350 de 2013 de la CGR, establece: “Artículo Cuarto. Cuenta o Informes Consolidados. Información que se debe presentar a la

Contraloría General de la República sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos; Artículo Sexto. Modalidades.

Resolución No. 470 de 2016 de la Contaduría General de la Nación (CGN) “Por la cual se incorpora, al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los recursos del Sistema General de Regalías”

Resoluciones No.181016 de 2012, y No.181492 de 2012, expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, a través de las, delegó en la Agencia Nacional de Minería (ANM) y en la Gobernación de Antioquia, respectivamente, la función de Fiscalización.

Contratos No. SGR 741 de 2017, SGR 446 de 2019, SGR 286 DE 2019, SGR 252 de 2018, a través de los cuales se ejecutan con recursos destinados para la función delegada de fiscalización.

Documento denominado Plan de Acción de Fiscalización para el Bienio, están definidas las actividades objeto de financiación para las cuales se solicitan los recursos para el bienio.

Procedimiento Seguimiento a las Obligaciones del Título Minero -CÓDIGO: MIS4-P-001, Versión 2, fecha de Vigencia 26/12/2018;

Procedimientos “seguimiento a la obligación de títulos mineros” –MIS4-p-001 versión 1 vigente 11-02-2014 e “Inspecciones de campo” código MIS4-p-002 – versión 3 vigente 28/dic/2018.

Criterios de priorización de las inspecciones de campo conforme al literal d) del artículo 2.2.5.9.2.1 del Decreto 2504 de 2015 del ministerio de minas y energía.

Literal m, numeral 4.1, capítulo 4 “Condiciones generales” del procedimiento “Mantenimiento de equipos de seguridad y salvamento minero” código MIS5-p-003, versión 3 vigencia 21-09-2018.

Mantenimiento de equipos de seguridad y salvamento minero” Código MIS5-p-003 versión 3 vigencia 21-09-2018., numeral 3.37 “hoja de vida del equipo(...) se debe disponer de hojas de vida de cada uno de los equipos de seguridad y salvamento minero que deberá incluir ficha técnica; instructivo de funcionamiento, mantenimientos y/o manual de fábrica. Cada uno de los mantenimientos predictivos, preventivos y correctivos que se han realizado a cada equipo firmado por un técnico responsable.”



Instructivo evaluación programa de trabajo y obras-PTO y programa de trabajos e inversiones-PTI, MIS4-P-001-I-004, versión 3, del 27 de mayo de 2019.

Caracterización gestión integral para el seguimiento y control a los títulos mineros, MIS4-C-001, versión 2, de 21 de octubre de 2019.

Instructivo seguimiento y control de proyectos de interés nacional, MIS4-P-001-I-002, versión 1, 11/ de febrero de 2014.

Instructivo procedimiento control a la producción durante la realización de visitas fiscalización integral, MIS4-P-002-I-, 001, versión 1, 26 de enero de 2016.

Instructivo realización visitas de fiscalización integral, MIS4-P-002-I-002, versión 1, 10 de febrero de 2016.

Instructivo Ejecución, Supervisión y Liquidación contractual APO1-P-001-I-002, versión 4 de 21 de octubre de 2019.

Manual de Contratación Institucional de la ANM, versión 2.0, marzo de 2015.
Capítulo V – Etapa contractual – Interventoría o supervisión del contrato.

Procedimiento Cadena Presupuestal 2. APO3-P-001, versión 2, 25 de octubre de 2018.

Acuerdo 002 de 2014 del AGN Capítulo III, del Expediente Electrónico

Procedimiento Modificación de Títulos Mineros CÓDIGO: MIS4-P-005.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

No es posible alcanzar un óptimo aprovechamiento de los recursos mineros con que cuenta el país, si los procesos de extracción y beneficio de los mismos no se realizan al amparo del marco normativo que tanto en lo técnico como en lo legal se han establecido. Pues esto, no solo garantiza la armonización de dichas actividades con el entorno ambiental, sino que permite maximizar las utilidades del recurso en términos de las reservas existentes a ser beneficiadas, con lo que el Estado recibirá las mayores utilidades posibles en concordancia con las obligaciones que la legislación asigna a los concesionarias o beneficiarios de títulos mineros, y facilitando la erradicación de las actividades que se intenten desarrollar por fuera del marco legal.

Para lograr lo anterior es deseable una adecuada vigilancia y control a cada uno de los agentes que realizan dichas actividades y que este marco normativo establecido sea permanentemente acatado para que en toda la cadena de valor de la industria se aplique con el máximo rigor, de no ser así, no solo generará grandes afectaciones ambientales, sino una pérdida de riqueza por parte de la Nación y un efecto fiscal adverso para las finanzas públicas al dejar de percibir los ingresos que esta actividad puede y debe generar a la hacienda pública.

Es imperativo que la institucionalidad establecida en el país para la adecuada administración del recurso minero cumpla a cabalidad sus funciones y que esté acorde con una política de salvaguarda de los recursos públicos, contando con las herramientas técnicas para ejercer sus funciones encomendadas.

El objetivo para el cual se creó la Agencia Nacional de Minería está consagrado en el Decreto 4134 de 2011, esto es “es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley”.

La función de fiscalización minera entendida como “*el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción teniendo en cuenta*”

los aspectos técnicos, operativos y ambientales”, quedó establecida por la ley 1530 de 2012

La precitada Ley, asignó al Ministerio de Minas y Energía esta función fiscalizadora, tal y como se estipula en su artículo 7, numeral 3. Funciones del Ministerio de Minas y Energía: 3. Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

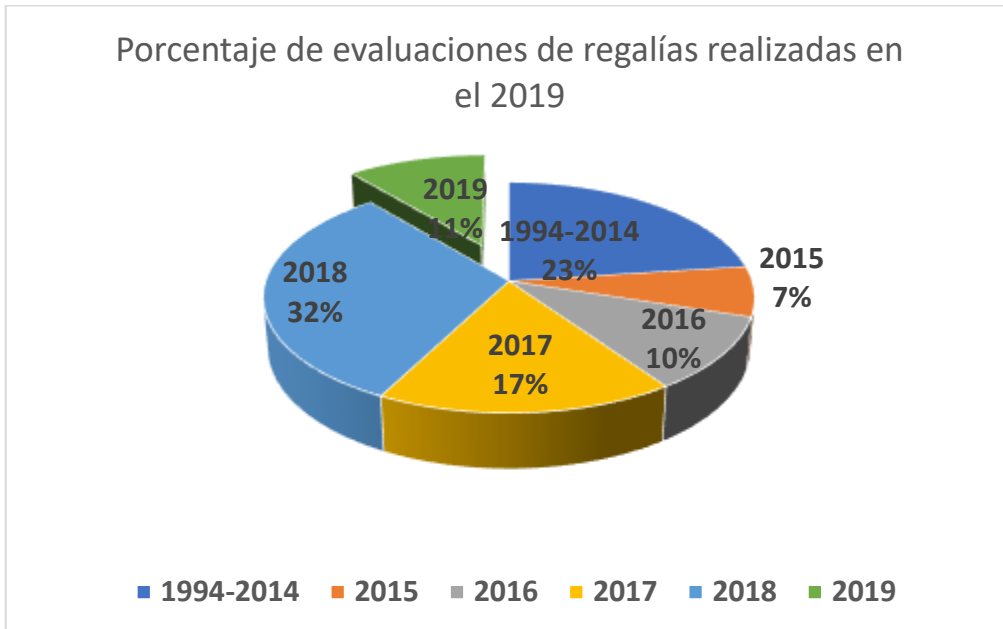
La función de fiscalización fue a su vez delegada por el Ministerio de Minas y Energía a la Agencia Nacional de Minería (ANM) por medio de la resolución 91818 de 2012 y el convenio 52 de 2012. Para desarrollar esta función la ANM desarrolló los procedimientos acordes con su función delegada, entre los cuales se encuentra el MIS4-P-002-I-001_V1 control a la producción durante la realización de visitas fiscalización integral, en el cual se hace una revisión integral de la producción desde lo presentado en los formatos de declaración de regalías hasta la comprobación en campo mediante puntos de control de los sistemas de medición del volumen de minerales explotado.

La presente auditoria ha podido determinar que la ANM ha enfocado la mayoría de sus esfuerzos en la fiscalización de los denominados títulos PIN (Proyectos de Interés Nacional) que son los que reportan el 90% de la producción nacional a través del Centro de Control a la Producción. Sin embargo, no se han logrado desarrollar a cabalidad las actividades programadas a estos de manera absoluta, por ejemplo, en los bienios 2017-2018 y 2019-2020, se establecieron bajos niveles de cobertura ya que en el primer bienio cuatro PINES no fueron visitados dos veces en el año, como se había establecido en el Plan y al 89% solo se le hizo una revisión documental en el 2018; para el 2019, al 10% de los PINES solo se hizo una revisión documental.

Para el resto de los títulos, se identificó que la ANM todavía no tiene un sistema en pleno funcionamiento que le permita tener un control eficaz y certero de la producción de cada título minero que le ha sido delegado.

Esto deriva en una inoportuna acción de fiscalización sobre el desarrollo de las actividades que se adelantan en cada frente de explotación con la consecuente falta de verificación sobre el cumplimiento de los aspectos técnicos y legales como también sobre los montos de producción real para la consecuente liquidación y recaudo de las contraprestaciones económicas a las que esté obligado el titular minero para los títulos denominados No PIN.

Para el 2019 la mayor parte de las evaluaciones realizadas a las regalías presentadas por estos titulares corresponde a vigencias anteriores, incluso algunas con más de cinco años de haber sido causadas, tal y como se puede ver en el siguiente gráfico:



Fuente: Equipo auditor con datos de la ANM 2020.

Al no ejercer el control en tiempo real sobre los montos de producción en cada centro de explotación minera, los elementos con que debe contar la Agencia para la cuantificación y posterior cobro de las obligaciones económicas se diluyen, con lo que se genera la afectación económica a las finanzas públicas al no percibir estos ingresos, sin desconocer las consecuencias que se generan por la falta de verificación sobre los aspectos de rigor técnico que deben cumplir los titulares mineros para la adecuada explotación de los recursos tanto en lo técnico-minero como en lo ambiental

Se concluye que la ANM carece de capacidad operativa y organizativa que le permita evaluar la totalidad de los títulos y no solamente los priorizados, con el efecto de que no se tiene un registro actualizado de producción de todos los títulos vigentes ni certeza sobre la producción anual para cada uno de los títulos que tiene a cargo, afectando así el cumplimiento de la función de fiscalización delegada en los términos del artículo 13 de la ley 1530 de 2012.

Antes de las modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR), el argumento para no ejercer esta actividad de fiscalización de forma adecuada era la carencia de recursos económicos para este fin, con la asignación de un porcentaje específico del total de regalías recaudadas por el SGR, los recursos para adelantar la fiscalización no solo tiene una asignación concreta sino que el incremento fue notoriamente sustancial, el presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018 de la Agencia Nacional de Minería (ANM) fue por \$141.305.677.923, como se detalla a continuación:

Concepto	Apropiación Total	CDPs	Comprometido 2017-2018	% Compromisos/ Aprop total	Obligado	% Oblig. /Aprop Total	Pagos	% Pagos /Aprop Total	SALDO A 31 DICIEMBRE 2018
Funcionamiento	141.305.677.923	109.016.609.254	109.016.609.254	77%	92.551.327.112	65%	91.169.241.698	65%	32.289.068.669
Gastos de Personal	84.722.671.444	69.256.044.692	69.256.044.692	82%	56.150.091.800	66%	56.122.983.940	66%	15.466.626.752
Jornales	23.000.000	-	-	0%	-	0%	-	0%	23.000.000
Honorarios	25.138.966.794	17.982.687.005	17.982.687.005	72%	12.136.692.408	48%	12.136.692.408	48%	7.156.279.789
Remuneración Servicios Técnicos	59.560.704.650	51.273.357.687	51.273.357.687	86%	44.013.399.392	74%	43.986.291.532	74%	8.287.346.963
Gastos Generales	56.583.006.479	39.760.564.562	39.760.564.562	70%	36.401.235.312	64%	35.046.257.758	62%	16.822.441.917
Compra de Equipos	10.561.147.329	5.924.622.836	5.924.622.836	56%	5.923.367.333	56%	4.683.688.291	44%	4.636.524.492
Arrendamientos	4.567.686.703	4.512.924.641	4.512.924.641	99%	3.800.531.919	83%	3.800.531.919	83%	54.762.062
Viáticos y Gastos de Viaje	9.789.709.358	6.669.027.335	6.669.027.335	68%	6.297.359.531	64%	6.297.359.531	64%	3.120.682.023
Capacitación, bienestar social y estímulos	300.000.000	172.725.000	172.725.000	58%	172.725.000	58%	172.725.000	58%	127.275.000
Otros Gastos por Adquisición de Bienes	-	-	-	0%	-	0%	-	0%	-
Otros Gastos por Adquisición de Servicios	5.042.543.984	4.975.326.851	4.975.326.851	99%	4.975.326.851	99%	4.975.326.851	99%	67.217.133
Servicios de topografía de superficie y Cartografía	1.000.000.000	999.999.865	999.999.865	100%	999.999.865	100%	999.999.865	100%	135
Enseres y Equipos de Oficina	329.206.106	237.079.890	237.079.890	72%	229.931.690	70%	229.931.690	70%	92.126.216
Servicios de suministro de infraestructura de hosting y de tec	4.200.000.000	51.601.600	51.601.600	1%	17.741.784	0%	17.741.784	0%	4.148.398.400
Materiales y suministros	1.033.756.845	725.026.960	725.026.960	70%	635.209.746	61%	631.784.912	61%	308.729.885
Mantenimiento - Servicio Seguridad y Vigilancia	2.849.170.223	2.780.452.334	2.780.452.334	98%	2.185.578.352	77%	2.073.704.674	73%	68.717.889
Mantenimiento - Aseo	1.093.811.126	1.019.715.150	1.019.715.150	93%	836.335.764	76%	836.335.764	76%	74.095.975
Mantenimiento de software	3.359.266.669	1.994.822.797	1.994.822.797	59%	1.860.472.797	55%	1.860.472.797	55%	1.364.443.872
Mantenimiento de equipos de comunicación y computación	1.355.384.595	1.079.321.302	1.079.321.302	80%	1.063.546.414	78%	1.063.546.414	78%	276.063.293
Mantenimiento de bienes inmuebles	1.048.935.943	961.361.023	961.361.023	92%	961.361.023	92%	961.361.023	92%	87.574.920
Mantenimiento de bienes, equipos y enseres	428.591.278	404.281.822	404.281.822	94%	387.037.698	90%	387.037.698	90%	24.309.456
Mantenimiento de otros bienes	7.033.394	6.842.794	6.842.794	97%	6.842.794	97%	6.842.794	97%	190.600
Comunicaciones y Transporte	8.440.145.018	6.632.661.488	6.632.661.488	79%	5.435.095.877	64%	5.435.095.877	64%	1.807.483.530
Impresos y Publicaciones	559.490.000	205.023.670	205.023.670	37%	205.023.670	37%	205.023.670	37%	354.466.331
Servicios Públicos	617.127.908	407.747.204	407.747.204	66%	407.747.204	66%	407.747.204	66%	209.380.704
Total Fiscalización de los yacimientos ANM	141.305.677.923	109.016.609.254	109.016.609.254	77%	92.551.327.112	65%	91.169.241.698	65%	32.289.068.669

Los recursos comprometidos a 31 de diciembre de 2018 ascendieron a \$109.016.609.254 que corresponde al 77% de la apropiación total, y, se obligaron \$92.551.327.112 que equivale al 65% de lo apropiado.

Del presupuesto del SGR, al inicio de la vigencia 2019, se contaba con un saldo de \$50.136.227.562 del bienio inmediatamente anterior, y de acuerdo con la resolución No. 40326 del 10 de abril 2019 por Ministerio de Minas se realizó la asignación de recursos para el bienio 2019-2020 por \$85.564.389.898 conforme la resolución No. 225 del 26 de abril 2019 por la ANM, para un gran total de \$135.700.617.460 para el bienio 2019-2020. Los recursos comprometidos ascendieron a \$78.715.933.054 que corresponden a un 58% de la apropiación vigente total.

En contraste con las falencias en la gestión misional adelantada, ya referida, en la verificación realizada se evidenciaron debilidades en la planeación y ejecución presupuestal de los recursos del SGR para fiscalización y se presentaron diferencias en las cifras de los informes de gestión versus la información reportada a la plataforma SIRECI.

En la revisión documental realizada por la Contraloría General de la República, se evidenció el cumplimiento de la elaboración y remisión de los informes bimensuales presentados por la ANM ante el MME, los cuales son un mecanismo de seguimiento y control que permite al ministerio realizar recomendaciones para el desarrollo de la función delegada.

En dicho seguimiento se verifica el avance de los aspectos señalados en el convenio 052 de 2013 y el decreto 2504 de 2015, que corresponden al cumplimiento de las obligaciones del titular minero (revisión documental e inspección de campo), y el avance de los indicadores presupuestal, seguridad minera, cartera y proyectos transversales.

La póliza minero-ambiental es una garantía que ampara el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad, exigibles de acuerdo con etapa en la que se encuentre el contrato de concesión minera; a la fecha de la presente auditoria, se evidencia que esta no puede hacerse efectiva como lo señala en la resolución 338 de 2014 expedida por la ANM, ya que el procedimiento para su efectividad y la metodología para la tasación de los perjuicios, se encuentra en revisión e implementación. Como resultado de la auditoria adelantada, se evidenciaron deficiencias en cuanto al cumplimiento oportuno por parte del titular minero de sus obligaciones como son la constitución de la póliza minero-ambiental, la cual debe estar vigente durante todo el contrato de concesión, para lo cual la Agencia adelanta requerimientos al titular minero con apremio de multa o caducidad.

Referido a la administración de los títulos mineros y la consistencia de la información de los mismo, La ANM cuenta con herramientas y aplicativos a partir de los cuales se realiza el seguimiento del estado de los títulos mineros y el cumplimiento de las obligaciones por parte del titular minero. Sin embargo, se encuentra que la información contenida en el Expediente Minero Digital no contiene la totalidad de los documentos que hacen parte del título minero. Para algunos títulos mineros, no se han expedido y notificado con la oportunidad requerida los actos administrativos que dan cuenta de actuaciones como cesión de derechos, prorroga o liquidación. Respecto de la información contenida en el registro minero nacional, que es un instrumento abierto de información y medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos de concesión minero; se presentan deficiencias en la inscripción de actos administrativos susceptibles de este trámite.

Con relación a las revisiones documentales de los títulos de pequeña y mediana minería para el año 2018, en los pares Nobsa y Bogotá, el porcentaje de títulos no revisados ascendió a 35% y 42% respectivamente. En cuanto a las visitas de campo, en los pares Nobsa, Quibdó y zona occidente los porcentajes de cumplimiento de metas fueron bajos con valores correspondientes a 61%, 49% y 34% respectivamente. Para la vigencia 2019, la meta de inspecciones de campo se cumplió en un 80%. Con relación a las revisiones documentales los pares Nobsa, zona centro y zona occidente no cumplieron la meta en un 16%, 12% y 18% respectivamente. Lo anterior representa una baja y discontinua presencia en lo que se refiere a control y seguimiento de las actividades objeto de fiscalización.

La ANM ha definido el plan de seguridad y privacidad de la información para la vigencia 2019, el cual ha ido desarrollando de acuerdo a lo planeado, lo cual ha servido como el norte para ir avanzando en la implementación del Modelo de Privacidad y Seguridad de la Información MSPI, cuenta con controles de seguridad y procedimientos de seguridad de la información que han venido realizando y que de acuerdo a la ANM se encuentra en una actualización de la Intranet Institucional, de tal manera que los contenidos presentados apunten a la ruta definida en el sistema de información de ISOLUCIÓN, donde se publica la versión oficial de los documentos que conforman el sistema de gestión de calidad (ISO 9001) de la entidad y así contar con procedimientos de seguridad de la información centralizados y que soporten los controles de seguridad que han ido implementando en los sistemas de información para la fiscalización minera.

Para verificar la ejecución presupuestal de la ANM para las vigencias 2018 y 2019, se seleccionó una muestra de 4 contratos, ejecutados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías por un valor inicial de \$15.922,86 millones, conforme se detallan a continuación:

CONTRATO	OBJETO	VALOR
SGR No. 741 - 2017	Prestación de servicios de implementación, continuidad, actualización y mantenimiento del expediente minero electrónico en la fase II, en el marco del Proyecto de Gestión Minera Digital de la ANM.	\$11.440.537.233
SGR No. 446 - 2019	Contratar el servicio de mantenimiento de los expedientes mineros digitales, para garantizar la continuidad, integridad, integridad, conservación y actualización de los mismos en el marco del Proyecto de Gestión Minera Digital de la Agencia Nacional de Minería.	\$ 1.672.983.693
SGR No. 286 - 2019	Arrendamiento de bien inmueble en la ciudad de Bogotá para la sede de fiscalización.	\$ 1.569.663.914
SGR No. 252 - 2018	Adquisición, implementación, configuración, parametrización y puesta en funcionamiento de una solución tecnológica que permita atender las necesidades de modelamiento y estimación geológico-minero, para soportar las actividades de fiscalización minera de la Agencia Nacional de Minería.	\$ 1.239.679.042

La revisión de los contratos seleccionados se dirigió a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para la selección del contratista, el objeto contractual, modificaciones o adiciones, informes de supervisión e interventoría, la ejecución de los recursos asignados a dichos contratos comprobando la trazabilidad de los pagos realizados con sus soportes de pago, recibo a satisfacción del bien o servicio adquirido y su funcionalidad actual y la suscripción del acta de terminación y liquidación del contrato. En desarrollo del ejercicio llevado a cabo sobre la muestra de contratos en primera instancia se puede concluir que los contratos que se están ejecutando han venido cumpliendo con el objeto contractual, sin embargo, se encontró falta de gestión para suscribir el acta de liquidación del contrato 741/2017.

Se denota una falta de planeación en los procesos contractuales 741/2017 y 446/2019 porque en el mediano plazo se va a seguir contratando la prestación del objeto plasmado en los mismos, hasta que todos los procesos sean digitales y para ello se requiere de la funcionalidad total del aplicativo ANNA MINERIA, pero no se cuenta con un cronograma que nos indique hasta cuándo se tiene que seguir contratando la prestación del servicio de digitalización de documentos.

Se llega a la conclusión de la presencia de debilidades en el proceso de fiscalización en el tema ambiental, falta de coordinación con las autoridades ambientales, deficiencia en la compilación y control de la base de los títulos mineros, lo que fomenta la afectación ambiental en las zonas intervenidas, áreas de páramos, sin que se surtan acciones de prevención y mitigación de los impactos ambientales, coadyuvando al aumento de la magnitud de los mismos, al continuarse desarrollando las actividades mineras sin manejo ambiental y cumplimiento de los requisitos normativos.

No se está garantizando como estrategia acorde con la normativa y la política nacional de seguridad minera y a las buenas prácticas mineras por parte de la ANM en lo relativo a la prevención de la accidentalidad minera mediante visitas de fiscalización integral a títulos mineros, ya que se identificaron por parte de la ANM, 6846 no conformidades en cuanto a seguridad e higiene minera en las labores a cielo abierto y subterráneas que realizan los diferentes titulares mineros, de las cuales un 58% no se han corregido, lo cual se ve reflejado en el alto índice de accidentalidad minera entre los años 2018 a la fecha.

Frente al Procedimiento Especializado del Principio de Valoración de Costos Ambientales – PEPVCA, se determinaron dos decisiones de gestión para la Agencia Nacional de Minería: El otorgamiento de títulos mineros en áreas restringidas o excluidas de la minería y la supervisión, seguimiento y control de los títulos mineros en los aspectos ambientales. De las anteriores decisiones de gestión y las posibles fallas en su aplicación, se evidenciaron algunas falencias que redundan en costos ambientales específicos que tienen un impacto, debido a la ubicación de los títulos mineros seleccionados en el caso de estudio.

4.1.1 SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

En desarrollo de la presente actuación se efectuó seguimiento al avance del Plan de Mejoramiento elaborado y cargado por la Agencia Nacional de Minería en el aplicativo SIRECI de la Contraloría General de la República (corte a 31/12/2019), puntualmente en lo que hace alusión al grado de cumplimiento de las acciones de mejora propuestas por la ANM para subsanar las deficiencias detectadas por la CGR en auditorías y actuaciones especiales de control fiscal anteriores a la ANM, relacionadas con la función de fiscalización minera.

La Agencia Nacional de Minería ANM, cuenta con 45 hallazgos en su plan de mejoramiento con un cumplimiento del 93% que corresponde a 42 hallazgos, a 31 de diciembre de 2019 y con un cumplimiento del 100% a 30 de junio de 2020.

La mayor parte de los hallazgos presentados por la CGR se relaciona con la función de fiscalización minera, las acciones de mejora presentadas por la ANM cumplen de manera formal con cada uno de los hallazgos, de manera que la eficiencia de la entidad es del 100%. Sin embargo, como se puede observar en los hallazgos presentados en la presente auditoría, la ANM solo podrá dar una solución a la causa raíz de los hallazgos presentados cuando logre implementar un sistema integral de gestión minera que pueda articular la información proveniente de los actuales sistemas que en este momento no se encuentran integrados.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
<i>Evaluar el cumplimiento de las condiciones normativas, institucionales y operacionales de la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros para la exploración y explotación de yacimientos minerales a cargo de la ANM, durante las vigencias 2018 y 2019, en términos señalados tanto en la Ley 1530 de 2012, como en la Resolución 180876 de 2012 expedida por el Ministerio de Minas y Energía y demás disposiciones aplicables.</i>

Durante las vigencias de 2018 y 2019, la Agencia Nacional de Minería, en virtud del artículo 13 de la Ley 1530 de 2012 y la Resolución 18 0876 de 7 de junio de 2012, modificada por la Resolución 9-1818 de diciembre 13 de 2012 - MME, ejecutó las actividades de fiscalización establecidas en el Convenio 052 de 2013 (ANM-MME). En la revisión documental realizada por la Contraloría General de la Republica, se evidenció el cumplimiento de la elaboración y remisión de los informes bimensuales presentados por la ANM ante el MME, los cuales son un mecanismo de seguimiento y control que permite al ministerio realizar recomendaciones para el desarrollo de la función delegada.

En dicho seguimiento se verifica el avance de los aspectos señalados en el Convenio 052 de 2013 y el Decreto 2504 de 2015, que corresponden al cumplimiento de las obligaciones del titular minero (revisión documental e inspección de campo), y el avance de los indicadores presupuestal, seguridad minera, cartera y proyectos transversales.

Como resultado de la auditoria adelantada, se evidencian deficiencias en cuanto al cumplimiento oportuno por parte del titular minero de sus obligaciones como son la constitución de la póliza minero-ambiental, la cual debe estar vigente durante todo el contrato de concesión, para lo cual la Agencia adelanta requerimientos al titular minero con apremio de multa o caducidad.

La póliza minero-ambiental es una garantía que ampara el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad, exigibles de acuerdo con etapa en la que se encuentre el contrato de concesión minera; a la fecha de la presente auditoría, se evidencia que esta no puede hacerse efectiva como lo señala en la Resolución 338 de 2014 expedida por la ANM, ya que el procedimiento para su efectividad y la metodología para la tasación de los perjuicios, se encuentra en revisión e implementación.

Referido a la administración de los títulos mineros y la consistencia de la información de los mismo, La ANM cuenta con herramientas y aplicativos a partir de los cuales se realiza el seguimiento del estado de los títulos mineros y el cumplimiento de las obligaciones por parte del titular minero. Sin embargo, se encuentra que la información contenida en el Expediente Minero Digital no contiene la totalidad de los documentos que hacen parte del título minero. Para algunos títulos mineros, no se han expedido y notificado con la oportunidad requerida los actos administrativos que dan cuenta de actuaciones como cesión de derechos, prorroga o liquidación. Respecto de la información contenida en el Registro Minero Nacional, que es un instrumento abierto de información y medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos de concesión minero; se presentan deficiencias en la inscripción de actos administrativos susceptibles de este trámite

En cuanto al procedimiento de la revisión de controles relacionados con seguridad de información, de los riesgos asociados a procesos, consistencia de información y tecnología de los contratos No. 741 de 2017 y No. 446 de 2019, por el cual se ejecutan recursos para la implementación del Expediente Minero Digital y contrato No. 252 de 2018, así como también la revisión de las plataformas del centro de monitoreo y control de la producción, la ANM cuenta con controles de acceso basados en LDAP para el ingreso a sus sistemas de información así como el procedimiento para el caso de los sistemas de información.

La ANM ha definido el plan de seguridad y privacidad de la información para la vigencia 2019, el cual ha ido desarrollando de acuerdo a lo planeado, lo cual ha servido como el norte para ir avanzando en la implementación del Modelo de Privacidad y Seguridad de la Información MSPI, cuenta con controles de seguridad y procedimientos de seguridad de la información que han venido realizando y que de acuerdo a la ANM se encuentra en una actualización de la Intranet Institucional, de tal manera que los contenidos presentados apunten a la ruta definida en el sistema de información de ISOLUCIÓN, donde se publica la versión oficial de los documentos que conforman el sistema de gestión de calidad (ISO 9001) de la entidad y así contar con procedimientos de seguridad de la información centralizados y que soporten los controles de seguridad que han ido implementando en los sistemas de información para la fiscalización minera.

Del análisis anterior se presentan los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 1. Protocolización silencio administrativo positivo contrato de concesión GFLI-141.

El Código de Minas (Ley 685 de 2001) establece en su artículo 22. *“Cesión de derechos. La cesión de derechos emanados de una concesión, requerirá aviso previo y escrito a la entidad concedente. Si recibido este aviso dicha entidad no se pronuncia mediante Resolución motivada en el término de cuarenta y cinco (45) días, se entenderá que no tiene reparo a la cesión y se inscribirá el documento de negociación en el Registro Minero Nacional.*

Para poder ser inscrita la cesión en el Registro Minero Nacional, el cedente deberá demostrar haber cumplido todas las obligaciones emanadas del contrato de concesión.”

La Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único; señala en el artículo 48. *Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: (...) 35. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo.*

La ANM expidió la Resolución 319 de 2017 “Por medio de la cual se modifica la Resolución No 310 del 5 de mayo de 2016, y se adiciona la Resolución No 309 de 2016”. El artículo 1° modifica el artículo 3° de la Resolución No. 310 del 5 de mayo de 2016, por la cual se delegan unas funciones y se hace una designación al interior de la ANM, así: “..Artículo 3°- Delegar en el vicepresidente de contratación y titulación, las siguientes funciones: (...) 3.2 *suscribir los actos administrativos relacionados con prórrogas de los títulos mineros, cesiones de derechos, cesiones de áreas, integración de áreas, concesiones concurrentes, subrogación de derechos y las demás que afecten la titularidad de los títulos mineros, que no estén asignados expresamente a otra dependencia.*”

En la revisión documental adelantada por la CGR al título GFL-141, cerro matoso SA, que corresponde a minerales níquel y sus concentrados; se observó lo siguiente:

Mediante radicado No 20185500520392 de fecha 19 de junio de 2018, se allegó por parte del titular minero, aviso de cesión del 100% de los derechos del contrato de concesión No GFL-141 de la sociedad Cerro Matoso S.A a favor de la sociedad SOUTH32 EXPLORACION S.A.S.

Mediante radicado No. 20185500524312 de 22 de junio de 2018, la sociedad titular allegó el contrato de cesión de derechos, para continuar el trámite a favor de la Sociedad SOUTH32 EXPLORACION S.A.S.

Mediante oficio radicado No. 20195500809402 del día 17 de mayo de 2019, el titular minero allego copia de escritura pública No. 656 del 17 de mayo de 2019, otorgada

en la notaria 12 de Bogotá con la cual se protocolizó el silencio administrativo positivo ocurrido respecto del trámite de cesión que de fecha 19 de junio de 2018, con radicado 20185500520392, presentado con fundamento en el artículo 22 del código de minas.

Mediante radicado No. 20195500979122 del día 12 de diciembre de 2019, el titular minero allego solicitud de inscripción en el registro minero nacional de la cesión de derechos surtida con escritura pública No.656 del 17 de mayo de 2019.

Mediante Resolución No VCT-000193 del 18 de marzo de 2019, se acepta y se ordena la inscripción de una cesión de la totalidad de los derechos mineros derivados del contrato de concesión No. GFL-141, presentada por la sociedad Cerro Matoso S.A, identificada con el Nit No.860.069.378-6 a favor de la sociedad SOUTH32 EXPLORACION S.A. S, identificada con el Nit No. 901077404-1. La Resolución en mención, fue inscrita en el registro minero nacional el día 11 de agosto de 2020.

Mediante radicado No. 20209020439872 del día 11 de febrero de 2020, el titular minero se da por notificado por conducta concluyente de la Resolución VCT 000193 de fecha 18 de marzo de 2019, por medio de la cual se ordena la inscripción de una cesión de derechos y una corrección en el registro minero nacional; con citación para notificación personal mediante radicado ANM No. 20209020436421 del 28 de enero de 2020.

La situación descrita, denota deficiencias en el seguimiento y aplicación de los procedimientos referidos a la modificación de títulos mineros; incumplimiento de los plazos establecidos para la aceptación o rechazo de las solicitudes de cesión de derechos enmarcados en el código de minas, hecho que permitió la configuración del silencio administrativo positivo. Lo anterior, conlleva a que no se cuente con la información completa y oportuna del título minero.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Sea lo primero indicar que, la Agencia Nacional de Minería, en virtud de las facultades que le han sido otorgadas por el Ordenamiento Jurídico Colombiano, y en especial las conferidas por el Decreto Ley No. 4134 de 2011, tiene como objeto administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, y conceder los derechos para la exploración y explotación de los mismos por medio de contratos de concesión minera respecto de los cuales se efectúa el correspondiente seguimiento, control y fiscalización, por delegación del Ministerio de Minas y Energía, mediante las Resoluciones Nos. 180876 del 7 de junio de 2012 y 91818 del 13 de diciembre de 2012.

En este sentido, y de acuerdo con el artículo 15 de la citada norma, es función de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación evaluar y aprobar las solicitudes de modificación a títulos mineros que afecten su titularidad y/o prórroga. Así mismo, de conformidad con el artículo 16, es función de la Vicepresidencia de Seguimiento y Control hacer seguimiento y control a las obligaciones de los titulares mineros.

Bajo estos parámetros, para los trámites de cesión de derechos de Ley 685 de 2001, el cedente (titular minero) debía remitir a la autoridad minera un aviso previo de la intención de cesión de sus derechos dentro del correspondiente título minero y posteriormente el documento de negociación, junto con la respectiva acreditación de la capacidad legal. Así las cosas, la autoridad minera revisa el contenido del aviso de cesión de derechos, el documento de negociación junto con la capacidad legal de que trata el artículo 17 del Código de Minas para determinar su adecuación o no a los parámetros normativos señalados. Adicional a estas revisiones, se verifica que no existan afectaciones, limitaciones o gravámenes a los emanados de la concesión. En esta primera fase podía culminar con decisiones de rechazo, de continuación del trámite o de requerimiento.

Ahora, de acuerdo con los resultados de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones, estando al día, procede el perfeccionamiento de la cesión de derechos y se ordena su inscripción en el Registro Minero Nacional o por el contrario, se requiere al titular para que acreditara el cumplimiento de las obligaciones, lo anterior de acuerdo con el concepto técnico emitido por parte de la Vicepresidencia y de Seguimiento y Control.

Teniendo en cuenta lo anterior, al interior de la ANM y a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del título minero, en noviembre de 2018 se suscribió acuerdo de servicios entre la Vicepresidencia de Seguimiento y Control y la Vicepresidencia de Contratación y Titulación, a fin de evitar un rompimiento en el desarrollo de los procesos en cuanto al impulso y finalización de los trámites compartidos entre estas áreas.

Respecto al silencio administrativo positivo que se encontraba, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se colige que para que se configure el silencio administrativo, la solicitud debe estar acompañada de los requisitos legales correspondientes y para que se proceda a ordenar la inscripción de la cesión en el RMN, la solicitud debe cumplir con la totalidad de requisitos legales señalados para el efecto.

En consecuencia, la información consignada en el Registro Minero Nacional, constituye la información completa y oportuna del título Minero, siempre que haya sido emitida por autoridad competente, se encuentre debidamente ejecutoriada y haya sido remitida para su correspondiente inscripción. Por lo cual, pese a la existencia de solicitudes de diferentes trámites mineros, entre tanto no se efectúe

la inscripción respectiva en el Registro Minero Nacional una vez ejecutoriados los actos administrativos, estos no le son oponibles a terceros.

Finalmente, y en lo que respecta a la protocolización de silencio administrativo positivo del trámite de cesión de derechos del título GFL-141, es de indicar que esta se efectuó con posterioridad a la fecha en que la Vicepresidencia de Contratación y Titulación se pronunció de fondo sobre el citado trámite. Es decir, a través de Resolución VCT No. 193 del 18 de marzo de 2019, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ACEPTA, SE ORDENA LA INSCRIPCIÓN DE UNA CESIÓN DE DERECHOS y SE ORDENA UNA CORRECCIÓN EN EL REGISTRO MINERO NACIONAL DENTRO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN GFL-141"*, se aceptó la cesión de derechos presentada por la sociedad Cerro Matoso S.A (...) a favor de la sociedad SOUTH32 EXPLORACIÓN S.A.S (...) y se ordenó su inscripción en el Registro Minero Nacional. Por su parte, el silencio administrativo positivo fue protocolizado a través de Escritura Pública No. 656 del día 17 de mayo de 2019, otorgada en la Notaría 12 de Bogotá.

Así mismo, y una vez verificada la fecha de firmeza y ejecutoria de la Resolución VCT No. 193 de 2019, se tiene que a través de constancia de ejecutoria PARM N° 034 del 27 de julio de 2020 expedida por el PAR Medellín se hizo constar que la referida Resolución quedó ejecutoriada y en firme el día 27 de julio de 2020. En este sentido, y una vez consultada la fecha de inscripción en el Registro Minero Nacional de la cesión de derechos del título minero GFL-141, se encontró que esta se efectuó el día 11 de agosto de 2020, cumpliendo así con los términos establecidos en el artículo 333 del Código de Minas, el cual señala que la autoridad minera cuenta con 15 días hábiles para inscribir la cesión de derechos en el registro minero nacional a partir de su perfeccionamiento, para el referido título este plazo culminaba el 17 de agosto de 2020, es decir, la inscripción de la modificación se surtió en el término otorgado por la Ley.

Así mismo, y con relación a la norma citada por la honorable Contraloría General de la República, se señala nuevamente que el artículo 22 de la Ley 685 de 2001 fue derogado tácitamente por el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. En consecuencia, los requisitos allí descritos, el plazo establecido y la configuración del silencio administrativo positivo ya no le son aplicables a los trámites de cesión de derechos que se encuentran en curso o que sean radicados ante la ANM, independientemente del régimen legal sobre el cual se otorgó el título minero, lo anterior en virtud la supremacía jerárquica que ostenta dicha Ley.

Con relación a la configuración del silencio administrativo positivo, es de indicar que en virtud del artículo 84 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este solamente es aplicable en los casos señalados por la Ley, en este sentido y teniendo en cuenta que en el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *"Pacto por Colombia, Pacto por*

la Equidad”, no se contempla de manera expresa que el incumplimiento del plazo señalado en esa norma de lugar a silencio administrativo positivo, no es posible que los funcionarios de la ANM incurran en la falta señalada por el numeral 35 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (...).

Tal como se evidenció en la revisión documental adelantada por el equipo auditor al título GFL-141, (...) ; la protocolización de silencio administrativo positivo del trámite de cesión de derechos se efectuó con posterioridad a la fecha en que la Vicepresidencia de Contratación y Titulación se pronunció de fondo sobre el citado trámite, como quiera que la Resolución VCT No. 193 de 2019 (..) del 18 de marzo de 2019 y la Escritura Pública No. 656 otorgada en la Notaría 12 de Bogotá, a través de la cual se protocolizó el silencio administrativo positivo es del día 17 de mayo de 2019. Siendo la aceptación de la solicitud de la cesión de derechos, el resultado del estudio del trámite de cesión de derechos y del irrestricto agotamiento del procedimiento administrativo por parte de la autoridad minera y no resultado de la protocolización del silencio administrativo.

De conformidad con lo expuesto, se evidencia que se han implementado diversos instrumentos jurídicos y administrativos para garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa en el estudio de los trámites de cesiones de derechos, así mismo, en cumplimiento de lo señalado por los artículos 328, 331, 332 y 333 del Código de Minas, el Registro Minero Nacional contiene la información completa, clara, oportuna y actualizada de los títulos mineros, por lo cual, no es cierto que no se cuente con la información completa y actualizada de estos, por lo anterior se solicita al Grupo Auditor, dar cierre a esta observación.

Análisis de la repuesta

De acuerdo con la respuesta dada por la ANM en donde se señala: 1.) “El artículo 22 de la Ley 685 de 2001, fue derogado tácitamente por el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019 (25 de mayo). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. 2) “En lo que respecta a la protocolización de silencio administrativo positivo del trámite de cesión de derechos del título GFL-141, es de indicar que esta se efectuó con posterioridad a la fecha en que la Vicepresidencia de Contratación y Titulación se pronunció de fondo sobre el citado trámite. Es decir, a través de Resolución VCT No. 193 del 18 de marzo de 2019, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACEPTA, SE ORDENA LA INSCRIPCIÓN DE UNA CESIÓN DE DERECHOS y SE ORDENA UNA CORRECCIÓN EN EL REGISTRO MINERO NACIONAL DENTRO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN GFL-141”*, se aceptó la cesión de derechos presentada por la sociedad Cerro Matoso S.A identificada con Nit No. 860.069.378-6 a favor de la sociedad SOUTH32 EXPLORACIÓN S.A.S identificada con Nit No. 901077404-1 y se ordenó su inscripción en el Registro Minero Nacional. Por su parte, el silencio administrativo positivo fue protocolizado a través de Escritura Pública No. 656 del día 17 de mayo de 2019, otorgada en la Notaría 12 de Bogotá.”

Se precisa: con oficio de radicado ANM No. 20195500809402 del día 17 de mayo de 2019, el titular minero remitió copia de escritura pública No. 656 del 17 de mayo de 2019, otorgada en la notaria 12 de Bogotá con la cual se protocolizó el silencio administrativo positivo, presentado con fundamento en el artículo 22 del Código de Minas; vigente para esta fecha, ya que la Ley 1955 de 2019 fue expedida el día 25 de mayo, con posterioridad al radicado en mención.

Se expidió Resolución VCT No. 193 de 2019, con fecha de ejecutoria y en firme el día 27 de julio de 2020, fecha en la que el acto administrativo empieza a surtir efectos jurídicos. La inscripción en el Registro Minero Nacional de la cesión de derechos del título minero GFL-141 se realizó el día 11 de agosto de 2020.

Si bien la ANM expidió la Resolución VCT No. 193 el día 18 de marzo de 2019, con el fin de dar respuesta de fondo al titular minero, no fue remitido soporte alguno donde conste que la Resolución fue notificada en forma oportuna; por tanto, la aceptación de la cesión total de derechos no se dio a conocer al titular minero, hecho que originó la protocolización del Silencio Positivo Administrativo. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que los argumentos de la respuesta no desvirtúan la observación, se valida como hallazgo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria

Hallazgo No. 2. Autorización Temporal – vigencia

La Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, señala “*Artículo 116. Autorización temporal. La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la entidad pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.*

Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

Se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada”.

La Agencia Nacional de Minería, concedió:

- Autorización temporal - SC3-09101 mediante Resolución 001240 del 30-06-2017, inscrita en el Registro Minero con fecha :31-08-2017, y vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019.
- Autorización temporal SCG-11041 mediante Resolución 000662 del 25-04-2017, inscrita en el Registro minero y vigencia hasta 31 de diciembre de 2019.

A partir de la revisión realizada en el expediente minero digital de los documentos que hacen parte de los expedientes en mención; se observó que, a la fecha de la auditoria, la agencia no ha expedido acto administrativo que prorrogue la vigencia o liquide estas autorizaciones temporales.

Lo anterior, debido a deficiencias en el seguimiento de los aspectos jurídicos de las autorizaciones temporales como son su vigencia, generando explotación de minerales posteriores a la fecha de vigencia de la autorización.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

A la presente observación, damos respuesta en los siguientes términos:

-Título SCG-11041: La Autorización Temporal No. SCG-11041, fue concedida por 2 años, 7 meses y 1 día (desde el 31 de mayo de 2017 al 31 de diciembre de 2019), y una vez verificado el expediente de la referencia, se evidencia que NO se presentó solicitud de prórroga.

Ahora bien, frente a la manifestación relacionada con (...) *deficiencias en el seguimiento de los aspectos jurídicos de las autorizaciones temporales como son su vigencia, generando explotación de minerales posteriores a la fecha de vigencia de la autorización*, se informa que, según concepto técnico de imágenes satelitales GSC-ZC 000166 de septiembre 16 de 2020, se concluyó que *“De acuerdo al análisis de las imágenes satelitales generadas por el Centro de Monitoreo de ANM no se identificó posible actividad minera dentro del área del título minero”*.

-Título SC3-09101: Con respecto al trámite de prórroga de la Autorización Temporal de la referencia, reiteramos que el 13 de agosto de 2020, el Punto de Atención Regional Cartagena profirió Auto PARCAR de fecha 13 de agosto de 2020, notificado por estado jurídico No.030 del 14 de agosto de 2020, mediante el cual se resolvió informarle a YUMA Concesionaria, que la prórroga de la Autorización temporal se encontraba siendo valorada técnicamente y que, una vez culminara dicha valoración, la Autoridad Minera se pronunciaría a través del acto administrativo a que haya lugar. En este orden de ideas, el PAR Cartagena procedió a valorar técnicamente la solicitud de prórroga de la Autorización temporal, razón por la cual se profirió el concepto técnico No. PARCAR 420 del 27 de octubre de 2020 acogido mediante Auto PARCAR No.00471 del 29 de octubre de 2020,

notificado por estado jurídico No. 51 del 4 de noviembre de 2020, a través del cual se determinó dar viabilidad a la prórroga de la Autorización Temporal.

El acto administrativo por medio de la cual se prorrogue la autorización temporal No.SC3-09101, se encuentra en proyección por parte del PAR Cartagena y se expedirá en un término no mayor a 60 días, contados a partir del presente informe.

Ahora bien, frente a la manifestación relacionada con (...) *deficiencias en el seguimiento de los aspectos jurídicos de las autorizaciones temporales como son su vigencia, generando explotación de minerales posteriores a la fecha de vigencia de la autorización*, es imperativo señalar que, de la evaluación integral del expediente contentivo a la Autorización Temporal de la referencia, se evidenció que la sociedad YUMA Concesionaria no se encuentra realizando labores de explotación de minerales.

Análisis de la repuesta

De acuerdo con la respuesta, la entidad ha adelantado para el título SC3-09101 los conceptos técnicos que permitan dar la viabilidad a la prórroga de la autorización temporal, y se encuentra en proyección el acto administrativo de prórroga.

Para el título SCG-11041: se señala que en concepto técnico de imágenes satelitales GSC-ZC 000166 de septiembre 16 de 2020, *“no se identificó posible actividad minera dentro del área del título minero” (efecto)*. Respecto de la vigencia, se indica que no existe solicitud se prorroga.

Teniendo en cuenta que lo observado corresponde a la vigencia de las autorizaciones temporales, se valida como hallazgo en los mismos términos que fue comunicada la observación, ya que a la fecha no han expedidos los actos administrativos que prorroguen la vigencia o liquiden estas autorizaciones temporales.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 3. Protocolo seguro Https - Sistema expediente minero digital

En el manual de políticas de seguridad de la información de la entidad, documento que describe las políticas de seguridad de la información definidas por la Agencia Nacional de Minería, teniendo en cuenta la estrategia de Gobierno en línea de MinTIC, la ley estatutaria de protección de datos personales (Ley 1581 de 2012) y sus decretos reglamentarios, y demás legislación aplicable.

La norma NTC - ISO/IEC 27001:2013 establece como uno de los objetivos específicos “Proteger los recursos de información y la tecnología utilizada por la Agencia Nacional de Minería frente a amenazas, internas o externas, deliberadas

o accidentales, con el fin de asegurar el cumplimiento de la confidencialidad, integridad, disponibilidad, legalidad y confiabilidad de la información”, asimismo, en la página 24 se indica bajo el dominio 6.6. CONTROL DE ACCESO el objetivo de control 6.6.5 control de acceso a sistemas y aplicaciones, en el ítem 6.6.5.2 Las aplicaciones críticas de la ANM deben forzar la autenticación mediante el protocolo HTTPS.

HTTPS (HyperText Transfer Protocol Secure, Protocolo de transferencia de hipertexto) es un protocolo de comunicación de Internet que protege la integridad y la confidencialidad de los datos de los usuarios entre sus ordenadores y el sitio web. Esta es una buena práctica utilizar certificados de seguridad potentes, para poder habilitar el protocolo HTTPS en un sitio web, se debe obtener un certificado de seguridad. El certificado lo emite una autoridad de certificación (CA), que toma las medidas necesarias para verificar que la dirección web pertenezca realmente a la organización. De este modo, se protege a los usuarios de cualquier ataque "man-in-the-middle" "Hombre en el medio". Cuando se configura el certificado obtener un nivel de seguridad alto escogiendo una clave de 2048 bits. ³

Del análisis y pruebas realizadas al sistema del expediente minero, la CGR evidencia que el sistema carece del protocolo HTTPS que es un control de acceso para proteger la integridad y la confidencialidad de los datos de los usuarios que se conecten al sistema del expediente minero de manera segura y privada, al consultar el sistema este permite ingresar por la URL <http://consultadescargaexp.anm.gov.co/anm-web/consultas/consultas.anm>, por lo cual en el navegador sale que el vínculo es No Seguro, como se ve en la pantalla 1.



³ Disponible en Internet: <https://support.google.com/webmasters/answer/6073543?hl=es>. Proteger sitios web con el protocolo HTTPS. Google. Consultado 27-sept-2020.

Pantalla 1. URL de expediente minero con aviso No Seguro, carece del protocolo HTTPS.

Lo anterior, se debe a la ausencia de la implementación del control de acceso del protocolo HTTPS y evidencia la falta de éste en el sitio del sistema del expediente minero de la ANM.

En consecuencia, la ausencia de la implementación del control de acceso del protocolo HTTPS compromete el contenido del sistema del Expediente Minero, el cual, ante un ataque informático, quedaría expuesto a riesgos que pueden afectar la integridad y confidencialidad de la información que allí se almacena.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

La Agencia Nacional de Minería ANM, manifiesta que *el “sistema Expediente minero sí cuenta con el certificado de seguridad”*, sin embargo, también indican que la Oficina de Tecnologías de la Información adelanta una revisión detallada de esta arquitectura tecnológica y funcional del sistema encontrando oportuno mencionar que, de acuerdo a la configuración de seguridad implementada, se evidenció que *el servicio web está habilitado tanto por el puerto 80 HTTP y el puerto 443 HTTPS, lo cual permite que el ingreso a la misma se pueda efectuar por ambas rutas.*

También indican que *“No obstante, los enlaces publicados en la página web de la Entidad e intranet son los relacionados al protocolo seguro HTTPS”*, sin embargo, de acuerdo al papel de trabajo de las pruebas realizadas el 26 de septiembre de 2020, al ingresar tanto por la intranet como por el sitio web, éstos vínculos a esa fecha abrían desde la URL no segura.

Igualmente, la Agencia Nacional de Minería ANM, también informa en su respuesta que *“en el marco del período de garantía en el que se encuentra la aplicación de Consulta de expedientes, adelantaremos la gestión correspondiente para efectuar este ajuste requerido sobre la aplicación para que el consumo de la misma sea solamente por el puerto seguro HTTPS”*.

Análisis de la repuesta

Del análisis de lo anterior, se evidencia que, al sistema del expediente minero, actualmente se puede ingresar por *los dos puertos tanto el 80 HTTP (No seguro) así como por el 443 HTTPS (Seguro)*, lo que ratifica que existe una puerta de ingreso insegura al sistema.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 4. Validación de firmas en documentos del estándar PDF Sistema expediente minero

El artículo 21 de la Ley 594 de 2000 establece que las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos, dentro de los cuales, los documentos emitidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia de un documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, su integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

El artículo 5 de la Ley 527 de 1999, dispone frente al reconocimiento jurídico de los mensajes de datos (entre los que se incluyen las imágenes almacenadas como producto de la digitalización), que no es dable negar efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información, por la sola razón de que la misma se encuentre en forma de mensaje de datos.

El contrato No.741 de 2017 cuyo objeto es: *“Prestación de servicios de implementación, continuidad, actualización y mantenimiento del expediente minero electrónico en la fase II, en el marco del Proyecto de Gestión Minera Digital de la Agencia Nacional de Minería que incluye la planificación, ejecución y entrega de los productos y servicios solicitados”*, igualmente lo establecido en la Ficha técnica del contrato 741 de 2017 sobre la seguridad de los documentos digitalizados.

El contrato No.446 de 2019 en la cláusula Primera. – Objeto, establece *“Contratar el servicio de mantenimiento de los expedientes mineros digitales, para garantizar la continuidad, integridad, integralidad, conservación y actualización de los mismos, en el marco del Proyecto de Gestión Minera Digital de la Agencia Nacional de Minería”*

En la ficha técnica del contrato No.446 de 2017, en la página 12, El Contratista debe cumplir con las políticas de seguridad de la información y buenas prácticas de la ANM⁴. y en la página 14 se indican las siguientes características del software de escaneo y sus funcionalidades en las cuales establece *“(…) * Funcionalidades de protección de los archivos PDF generados y su contenido. * Restricciones para la impresión, copia y modificación de documentos PDF. * Creación y validación de documentos PDF que cumplan con los estándares de PDF y la accesibilidad manifiesta en las normas ISO 19005 y 32000. * Estándares de firma digital de PDF, incluido ETSI PAdES, secciones 2, 3 y 4. “*

Así también en la ficha técnica del contrato No.446 de 2019 en la página 9 dice que: los archivos digitales (PDF) que entregue el contratista deben tener firma LTV y estampado cronológico, suministrado por él mismo, conforme se detalla en el anexo No. 3 de la ficha técnica. Aplica para todos los servicios contratados.

⁴ Las políticas se encuentran publicadas en: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica_del_sistema_de_gestion_de_seguridad_de_la_informacion.pdf

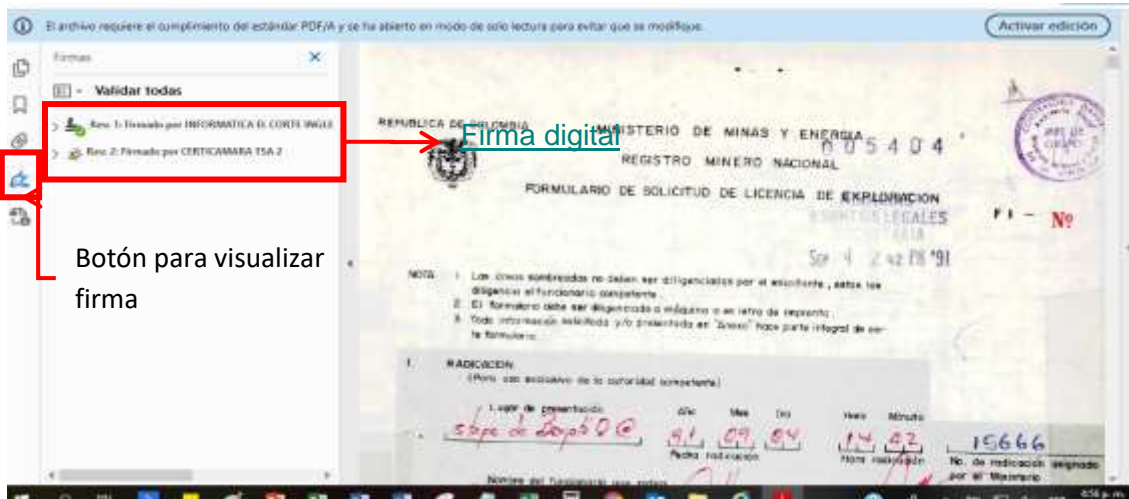


Ilustración 2: Firma digital del documento

Del análisis y pruebas realizadas al sistema del expediente minero, la CGR evidencia que al consultar algunos títulos mineros como 078-88 - (8000213085) DRUMMOND LTDA, documento 078-88_PRINCIPAL_NA_201755318652_INFORME_01.PDF y el título JH4-09252 (10270604) LEON DENIS DUQUE PATIÑO, documento JH4-09252_PRINCIPAL_20110518_SIN DATO_EVALUACION TECNICA_01.PDF, no cuentan con la validación de firmas de seguridad y permite cambiar y guardarlo con el mismo nombre, permitiendo ser modificados al ser descargados como se observa a continuación:



078-88_PRINCIPAL_NA_2017550318652_INFORME_01.PDF - Adobe Acrobat Reader DC
Archivo Edición Ver Firmar Ventana Ayuda

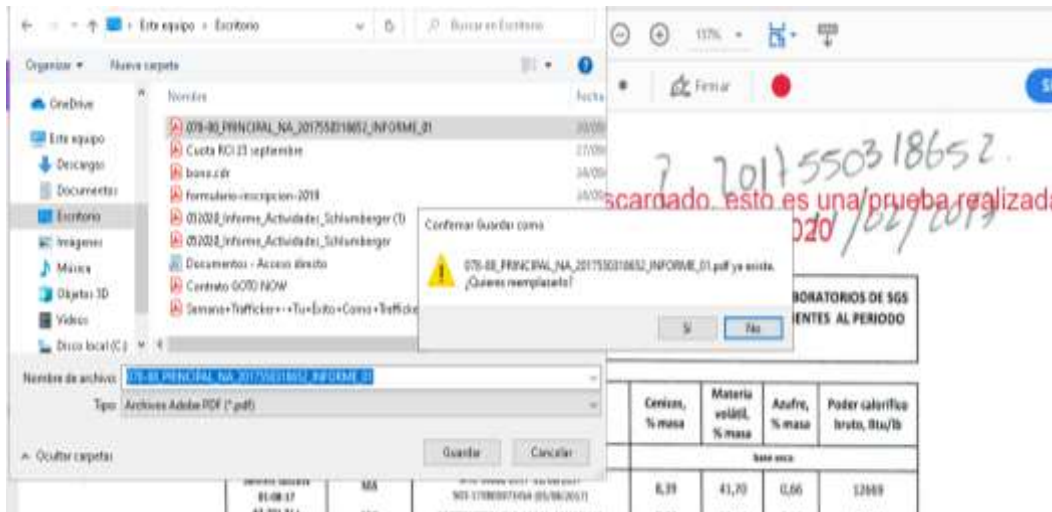
Inicio Herramientas 078-88_PRINCIPAL... 078-88_PRINCIPAL... x

1 / 2 104%

*2. 2017550318652.
11/02/2017*

INFORME DE COMPARACION DE ANALISIS EN MUESTRAS DE CARBON DE EMBARQUES ENTRE LOS LABORATORIOS DE SGS DE COLOMBIA Y SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO DEL PUERTO DE DRUMMOND CORRESPONDIENTES AL PERIODO DEL MES AGOSTO DE 2017

Referencia de Buque	LABORATORIO	CERTIFICADO No./GLQ,SGC	Cenizas, % masa	Materia volátil, % masa	Azufre, % masa	Poder calorífico bruto, Btu/lb
base seca						
Summit Success 01-08-17 82.703.811	SGS	DRU-04682-2017 22/08/2017 SGS 1708007465A (05/08/2017)	8,39	41,70	0,66	12669
	SGC	117002540003 GLO 17-536, 27/10/2017	8,22	39,44	0,66	12601
New Shanghai 03-08-17 52.234.041	SGS	DRU-04683-2017 22/08/2017 SGS 1708007465A (07/08/2017)	7,70	40,93	0,78	12844
	SGC	117002540002 GLO 17-536, 27/10/2017	7,78	39,59	0,76	12733



Este equipo > Escritorio

Organizar Nueva carpeta

Nombre de archivo: 078-88_PRINCIPAL_NA_2017550318652_INFORME_01
Tipo: Archivos Adobe PDF (*.pdf)

Confirmar Guardar como
078-88_PRINCIPAL_NA_2017550318652_INFORME_01.pdf ya existe.
(¿Quieres reemplazarlo?)

Escadado. esto es una prueba realizada el 02/02/2017

Referencia de Buque	LABORATORIO	CERTIFICADO No./GLQ,SGC	Cenizas, % masa	Materia volátil, % masa	Azufre, % masa	Poder calorífico bruto, Btu/lb
base seca						
Summit Success 01-08-17 82.703.811	SGS	DRU-04682-2017 22/08/2017 SGS 1708007465A (05/08/2017)	8,39	41,70	0,66	12669

En la revisión realizada los documentos que si validan la firma digital y no permite ser modificado muestran el panel de firma así:



Lo anterior debido a ausencia de seguimiento, vigilancia y control al recibir documentos digitalizados sin el cumplimiento de los criterios establecidos en el anexo 3 de la ficha técnica y sin el lleno de los requisitos de integridad y validez jurídica al no contar con la validación e inclusión de firma electrónica en algunos documentos que se almacenan en el expediente minero.

En consecuencia, esto hace que se comprometa la información contenida en el archivo PDF que hace parte del sistema del Expediente Minero, el cual, ante algún ingreso indebido y modificación no autorizada, quedaría expuesto a la afectación de la integridad y validez jurídica de información del expediente.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Sistema expediente minero -Validación de firmas en documentos del estándar PDF, lo manifestado por la entidad no desvirtúa lo que establece la ficha técnica, página 28, ítem 5.3 características sobre el SOFTWARE para el escaneo y generación de archivos PDF/A – 2A, entre ellas están: "(...) *Debe proteger los archivos PDF generados y su contenido. Debe crear y validar documentos PDF que cumplan con los estándares de PDF y la accesibilidad manifiesta en las normas ISO 19005 y*

32000. *Debe cumplir con los estándares de firma digital de PDF, incluido ETSI PAdES, secciones 2, 3 y 4. (...).*”

Análisis de la repuesta

Se establece que el software utilizado para el escaneo y generación de archivos PDF/A-2A, debe permitir que el documento tenga los niveles de seguridad requeridos para conservar su integridad, y no pueda ser alterado, impreso o copiado afectando la seguridad de la información de los documentos que hacen parte del expediente minero.

Asimismo, se aclara que los documentos consultados en las pruebas realizadas al Sistema del Expediente minero y que pudieron ser modificados hacen parte del papel de trabajo. Así también, para la validación de esta observación, se toman los 20 títulos de la muestra del plan de trabajo de esta auditoría y se observa en cada uno de ellos, al menos un documento sin validación de firma, permiten ser modificados, incluir firmas, ser impresos o las firmas tienen problemas de validación, lo que ratifica la situación detectada y configura un riesgo de perder su integridad y validez que soporte la evidencia de los procesos realizados en la ANM; sin embargo y tomado en cuenta las acciones que la entidad realiza para la aceptación de producto y explicación del muestreo definido para tal fin se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 5. Disposición documentos en expediente digital minero

El artículo 21 de la Ley 594 de 2000 establece que las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos, dentro de los cuales, los documentos emitidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia de un documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, su integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

La Resolución No.384, en su artículo 1, expedida por la Agencia Nacional de Minería – ANM, adopta el protocolo para digitalización de documentos con fines probatorios, del Archivo General de la Nación, el cual describe los procedimientos mediante los que puede demostrarse que una copia (en papel o digital), es una copia fiable, auténtica e íntegra del original, de igual validez jurídica y probatoria

De conformidad con el principio de equivalencia funcional se tiene que, si un mensaje de datos cumple con los mismos objetivos y tiene las mismas funciones que un medio tradicional o físico de trasmisión de información, el mensaje de datos

tendrá las mismas consecuencias jurídicas que el medio tradicional al que reemplaza.

El contrato No.741 de 2017 cuyo objeto es: “*Prestación de servicios de implementación, continuidad, actualización y mantenimiento del expediente minero electrónico en la fase II, en el marco del Proyecto de Gestión Minera Digital de la Agencia Nacional de Minería que incluye la planificación, ejecución y entrega de los productos y servicios solicitados*”, igualmente lo establecido en la ficha técnica del contrato No.741 de 2017.

El contrato No.446 de 2019 en la cláusula primera - objeto: establece “Contratar el servicio de mantenimiento de los expedientes mineros digitales, para garantizar la continuidad, integridad, integralidad, conservación y actualización de los mismos, en el marco del Proyecto de Gestión Minera Digital de la Agencia Nacional de Minería”. En el anexo 3, Instructivo, Conformación del Expediente Minero Electrónico 040619, muestra la estructura de carpetas o taxonomía definida por la ANM, basado en la taxonomía para los expedientes mineros.

El proceso de digitalización, organización y foliación electrónica, entre otros aspectos, se deberá realizar teniendo en cuenta lo indicado en el capítulo III del Acuerdo 002 de 2014 del AGN “Del Expediente Electrónico”. Se realiza digitalización y foliación electrónica para luego incorporar al expediente electrónico conservando el orden jerárquico de expediente – cuaderno – orden cronológico. Se aclara que los cuadernos físicamente están compuestos de varias carpetas.

En pruebas realizadas por el equipo auditor a la funcionalidad del expediente minero digital a diferentes títulos mineros se evidencia que la disposición de los documentos en el expediente digital especialmente en las carpetas denominadas Principal, Técnico, Económico no se encontraron en orden cronológico, algunos documentos no presentan nombre asociados al tipo de archivo, en desorden, y con la disposición de la información que no es siempre la establecida en la TRD.

Dichas inconsistencias se identificaron en revisión de los expedientes IH3-15491, JAE-14041, GDI-081, EIN-151, FI2-121, HINM-01 (Manauere), KE-09161, GEXE-09 (0095-68), FGJM-02 (14833), UHE-12061X - CABRALES PAFFEN S.A y el título 9319 (8110007619) MINERA EL ROBLE S.A.

Lo anterior debido a que no se han realizado todas las actividades necesarias que garanticen el cargue completo e íntegro de los archivos digitales teniendo en cuenta la TRD, así como la revisión de los documentos digitalizados verificando las características de seguridad necesarias para la validez jurídica del documento.

Esto origina el no cumplimiento del principio de equivalencia que indica, que los expedientes mineros digitalizados deben ser reconocidos como una copia fiable,

auténtica e íntegra del original y de igual validez jurídica y probatoria, en atención a lo previsto en la Ley General de Archivos, de tal forma que los documentos gocen de la validez y eficacia del documento original, bajo los requisitos exigidos que garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información original.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

De acuerdo a la respuesta dada por la ANM al primer párrafo de la observación, se aclara que, en el informe enviado, sí se establece de manera precisa y puntual los documentos revisados que le permitieron al equipo auditor llegar a las conclusiones, así también, es importante aclarar que la cronología a la que se hace referencia dentro de los documentos del expediente minero es una cronología visible al usuario, que no corresponde a la respuesta dada por la ANM.

Análisis de la repuesta

Analizando la respuesta de la ANM en cuanto a “(...) se presenta dificultad para la apertura de varios expedientes simultáneamente (...)” se realiza la migración del Sistema al servicio hosting actualmente en alta disponibilidad, se acoge respuesta y se retira este párrafo.

El segundo párrafo de la observación es retirado por cuanto la ANM explica que la duplicidad “*responde a la duplicidad de los documentos en el expediente físico, ya que no se realizó expurgo de los expedientes mineros, quedando en algunos casos documentos duplicados, cumpliendo así lo indicado en el Instructivo de Conformación de expediente minero electrónico*”, verificando así se plantea la conformación del expediente como se desencuaderna en forma física asimismo se digitaliza; así también se acepta la respuesta en cuanto a la observación del uso del sistema, que precisa que la justificación de la consulta “*es un control indispensable para contar con los logs de auditoría de consulta y que esto fue solicitado en auditorías anteriores*”.

Hallazgo administrativo

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
<i>Evaluar el grado de cumplimiento e impacto fiscal en la ejecución de los recursos destinados al ejercicio de la función de fiscalización de las actividades de explotación y producción de minerales, a cargo de la ANM.</i>

La evaluación de este objetivo se dirigió a los recursos Sistema General de Regalías asignados mediante el Convenio 052 de 2013, para el ejercicio de las funciones delegadas, en cuanto a equipos y sistemas de información, necesarios para el control y seguimiento de los requisitos y obligaciones señaladas en la

Resolución No. 9 1818 del 13 de diciembre de 2012 junto con su otrosí No. 1 del 25 de octubre de 2013 y otrosí No. 2 del 15 de agosto de 2017.

Del análisis a los recursos asignados y ejecutados para el desarrollo de las actividades y procedimientos que se llevaron a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas del proceso del desarrollo de la función de fiscalización, el presupuesto del Sistema General de Regalías SGR para el bienio 2017-2018 de la Agencia Nacional de Minería (ANM) fue por \$141.305.677.923, es como se detalla a continuación:

Concepto	Apropiación Total	CDPs	Comprometido 2017-2018	% Compromisos/ Aprop total	% Oblig. Obligado	% Pagos /Aprop Total	Pagos	% Pagos /Aprop Total	SALDO A 31 DICIEMBRE 2018
Funcionamiento	141.305.677.923	109.016.609.254	109.016.609.254	77%	92.551.327.112	65%	91.169.241.698	65%	32.289.068.669
Gastos de Personal	84.722.671.444	69.256.044.692	69.256.044.692	82%	56.150.091.800	66%	56.122.983.940	66%	15.466.626.752
Jornales	23.000.000	-	-	0%	-	0%	-	0%	23.000.000
Honorarios	25.138.966.794	17.982.687.005	17.982.687.005	72%	12.136.692.408	48%	12.136.692.408	48%	7.156.279.789
Remuneración Servicios Técnicos	59.560.704.650	51.273.357.687	51.273.357.687	86%	44.013.399.392	74%	43.986.291.532	74%	8.287.346.963
Gastos Generales	56.583.006.479	39.760.564.562	39.760.564.562	70%	36.401.235.312	64%	35.046.257.758	62%	16.822.441.917
Compra de Equipos	10.561.147.329	5.924.622.836	5.924.622.836	56%	5.923.367.333	56%	4.683.688.291	44%	4.636.524.492
Arrendamientos	4.567.686.703	4.512.924.641	4.512.924.641	99%	3.800.531.919	83%	3.800.531.919	83%	54.762.062
Viáticos y Gastos de Viaje	9.789.709.358	6.669.027.335	6.669.027.335	68%	6.297.359.531	64%	6.297.359.531	64%	3.120.682.023
Capacitación, bienestar social y estímulos	300.000.000	172.725.000	172.725.000	58%	172.725.000	58%	172.725.000	58%	127.275.000
Otros Gastos por Adquisición de Bienes	-	-	-	0%	-	0%	-	0%	-
Otros Gastos por Adquisición de Servicios	5.042.543.984	4.975.326.851	4.975.326.851	99%	4.975.326.851	99%	4.975.326.851	99%	67.217.133
Servicios de topografía de superficie y Cartografía	1.000.000.000	999.999.865	999.999.865	100%	999.999.865	100%	999.999.865	100%	135
Enseres y Equipos de Oficina	329.206.106	237.079.890	237.079.890	72%	229.931.690	70%	229.931.690	70%	92.126.216
Servicios de suministro de infraestructura de hosting y de tec	4.200.000.000	51.601.600	51.601.600	1%	17.741.784	0%	17.741.784	0%	4.148.398.400
Materiales y suministros	1.033.756.845	725.026.960	725.026.960	70%	635.209.746	61%	631.784.912	61%	308.729.885
Mantenimiento - Servicio Seguridad y Vigilancia	2.849.170.223	2.780.452.334	2.780.452.334	98%	2.185.578.352	77%	2.073.704.674	73%	68.717.889
Mantenimiento - Aseo	1.093.811.126	1.019.715.150	1.019.715.150	93%	836.335.764	76%	836.335.764	76%	74.095.975
Mantenimiento de software	3.359.266.669	1.994.822.797	1.994.822.797	59%	1.860.472.797	55%	1.860.472.797	55%	1.364.443.872
Mantenimiento de equipos de comunicación y computación	1.355.384.595	1.079.321.302	1.079.321.302	80%	1.063.546.414	78%	1.063.546.414	78%	276.063.293
Mantenimiento de bienes inmuebles	1.048.935.943	961.361.023	961.361.023	92%	961.361.023	92%	961.361.023	92%	87.574.920
Mantenimiento de bienes, equipos y enseres	428.591.278	404.281.822	404.281.822	94%	387.037.698	90%	387.037.698	90%	24.309.456
Mantenimiento de otros bienes	7.033.394	6.842.794	6.842.794	97%	6.842.794	97%	6.842.794	97%	190.600
Comunicaciones y Transporte	8.440.145.018	6.632.661.488	6.632.661.488	79%	5.435.095.877	64%	5.435.095.877	64%	1.807.483.530
Impresos y Publicaciones	559.490.000	205.023.670	205.023.670	37%	205.023.670	37%	205.023.670	37%	354.466.331
Servicios Públicos	617.127.908	407.747.204	407.747.204	66%	407.747.204	66%	407.747.204	66%	209.380.704
Total Fiscalización de los yacimientos ANM	141.305.677.923	109.016.609.254	109.016.609.254	77%	92.551.327.112	65%	91.169.241.698	65%	32.289.068.669

Los recursos comprometidos a 31 de diciembre de 2018 ascendieron a \$109.016.609.254 que corresponde al 77% de la apropiación total, y, se obligaron \$92.551.327.112 que equivale al 65% de lo apropiado.

El presupuesto del Sistema General de Regalías –SGR, al inicio de la vigencia 2019, se contaba con un saldo de \$50.136.227.562 del bienio inmediatamente anterior, y de acuerdo a la Resolución No. 40326 del 10 de abril 2019 por Ministerio de Minas se realizó la asignación de recursos para el Bienio 2019-2020 por \$85.564.389.898 conforme Resolución No. 225 del 26 de abril 2019 por la ANM, para un gran total de \$135.700.617.460 para el bienio 2019-2020, cuya ejecución a 31 de diciembre de 2019, presentó lo siguiente:

DESCRIPCION	EJECUCION PRESUPUESTAL DE APROBACION						% EJECUCION
	VIGENTE	CERTIFICADA	COMPROMETIDA	OBLIGADA	ORDENADA	PAGADA	
PRESUPUESTO DE FISCALIZACION DE LA EXPLORACION Y EXPLOTACION DE LOS YACIMIENTOS, EL CONOCIMIENTO Y CARTOGRAFIA GEOLOGICA DEL SUBSUELO	135.700.617.461	87.208.235.066	78.715.933.054	46.444.232.217	46.444.232.217	46.444.232.217	34%
GASTOS DE PERSONAL	77.206.217.680	46.996.895.037	42.978.321.782	29.556.750.235	29.556.750.235	29.556.750.235	38%
SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS				29.556.750.235	29.556.750.235	29.556.750.235	38%
HONORARIOS	13.443.652.787	11.197.793.915	10.985.446.808	6.047.783.876	6.047.783.876	6.047.783.876	45%
REMUNERACION SERVICIOS TECNICOS	63.762.564.893	35.799.101.122	31.992.874.974	23.508.966.359	23.508.966.359	23.508.966.359	37%
GASTOS GENERALES	58.494.399.781	40.211.340.029	35.737.611.272	16.887.481.981	16.887.481.981	16.887.481.981	29%
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	58.494.399.781	40.211.340.029	35.737.611.272	16.887.481.981	16.887.481.981	16.887.481.981	29%
COMPRA DE EQUIPO	3.945.751.969	3.759.140.024	3.381.288.200	2.650.201.144	2.650.201.144	2.650.201.144	67%
ARRENDAMIENTOS	5.233.917.573	3.769.030.775	3.702.547.492	1.926.649.003	1.926.649.003	1.926.649.003	37%
VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE	10.941.162.240	5.432.354.729	3.196.208.391	2.082.097.698	2.082.097.698	2.082.097.698	19%
CAPACITACION, BIENESTAR SOCIAL Y ESTIMULOS	360.300.000	-	-	-	-	-	0%
SERVICIOS DE TOPOGRAFIA DE SUPERFICIE Y CARTOGRAFIA	2.595.076.775	2.591.400.000	2.591.290.000	-	-	-	0%
ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	247.713.852	52.768.200	52.642.041	5.560.000	5.560.000	5.560.000	2%
SERVICIOS DE ORGANIZACION Y ASISTENCIA DE CONVENCIONES Y FERIAS	667.000.000	437.000.000	437.000.000	217.305.163	217.305.163	217.305.163	33%
SERVICIOS DE SUMINISTRO DE INFRAESTRUCTURA DE HOSTING Y DE TECNOLOGIA DE LA INFORMACION (TI)	6.119.306.588	1.204.905.863	1.204.905.863	259.081.946	259.081.946	259.081.946	4%
SERVICIOS DE DISEÑO Y DESARROLLO DE LA TECNOLOGIA DE LA INFORMACION (TI)	1.152.620.000	1.151.554.000	941.264.533	-	-	-	0%
SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES A TRAVES DE INTERNET	657.658.172	481.240.180	175.125.802	61.610.901	61.610.901	61.610.901	9%
SERVICIOS DE TECNOLOGIA DE LA INFORMACION (TI) DE CONSULTORIA Y DE APOYO	5.656.446.941	4.906.655.711	4.389.231.256	2.115.668.345	2.115.668.345	2.115.668.345	37%
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.367.650.805	303.368.355	302.726.286	165.858.284	165.858.284	165.858.284	12%
MANTENIMIENTO	8.839.637.777	6.924.691.369	6.467.638.943	3.795.432.763	3.795.432.763	3.795.432.763	43%
SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA	3.508.965.723	2.845.947.084	2.778.573.617	1.154.560.006	1.154.560.006	1.154.560.006	33%
SERVICIO DE ASEO	1.364.191.949	1.306.418.997	1.072.780.489	341.587.977	341.587.977	341.587.977	25%
MANTENIMIENTO DE SOFTWARE	2.911.106.767	1.771.012.616	1.746.871.005	1.743.464.338	1.743.464.338	1.743.464.338	60%
MANTENIMIENTO DE EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	140.561.183	140.561.183	140.559.288	124.784.400	124.784.400	124.784.400	89%
MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES	318.536.625	304.320.250	193.724.806	140.892.328	140.892.328	140.892.328	44%
MANTENIMIENTO DE BIENES, EQUIPOS Y ENSERES	596.275.530	556.431.239	535.129.738	290.143.715	290.143.715	290.143.715	49%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	9.681.157.088	8.493.931.715	8.482.382.761	3.206.015.676	3.206.015.676	3.206.015.676	33%
IMPRESOS Y PUBLICACIONES	405.000.000	183.000.000	155.278.456	155.278.456	155.278.456	155.278.456	38%
SERVICIOS PÚBLICOS	624.000.000	520.299.107	258.081.248	246.722.603	246.722.603	246.722.603	40%

Los recursos comprometidos ascendieron a \$78.715.933.054 que corresponden a un 58% de la apropiación vigente total. En la verificación realizada se evidenciaron debilidades en la planeación y ejecución presupuestal de los recursos del SGR para fiscalización y se presentaron diferencias en las cifras de los informes de gestión vs la información reportada a la plataforma SIRECI.

Para verificar la ejecución presupuestal de la ANM para las vigencias 2018 y 2019, se seleccionó una muestra de 4 contratos, ejecutados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías por un valor inicial de \$15.922.863.882.00, conforme se detallan a continuación:

CONTRATO	OBJETO	VALOR
SGR No. 741 - 2017	Prestación de servicios de implementación, continuidad actualización y mantenimiento del expediente minero electrónico en la fase II, en el marco del Proyecto de Gestión Minera Digital de la ANM.	\$11.440.537.233
SGR No. 446 - 2019	Contratar el servicio de mantenimiento de los expedientes mineros digitales, para garantizar la continuidad, integridad, integralidad conservación y actualización de los mismos, en el marco de Proyecto de Gestión Minera Digital de la Agencia Nacional de Minería.	\$ 1.672.983.693
SGR No. 286 - 2019	Arrendamiento de bien inmueble en la ciudad de Bogotá para la sede de fiscalización.	\$ 1.569.663.914
SGR No. 252 - 2018	Adquisición, implementación, configuración, parametrización y puesta en funcionamiento de una solución tecnológica que permita atender las necesidades de modelamiento y estimación geológico	\$ 1.239.679.042

minero, para soportar las actividades de fiscalización minera de la Agencia Nacional de Minería.

La revisión de los contratos seleccionados se dirigió a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para la selección del contratista, el objeto contractual, modificaciones o adiciones, informes de supervisión e interventoría, la ejecución de los recursos asignados a dichos contratos comprobando la trazabilidad de los pagos realizados con sus soportes de pago, recibo a satisfacción del bien o servicio adquirido y su funcionalidad actual y la suscripción del acta de terminación y liquidación del contrato.

En desarrollo del ejercicio llevado a cabo sobre la muestra de contratos en primera instancia se puede concluir que los contratos que se están ejecutando han venido cumpliendo con el objeto contractual.

Por último, se denota una falta de planeación en los procesos contractuales 741/2017 y 446/2019 porque en el mediano plazo se va a seguir contratando la prestación del objeto plasmado en los mismos, hasta que todos los procesos sean digitales y para ello se requiere de la funcionalidad total del aplicativo ANNA MINERIA, pero no se cuenta con un cronograma que nos indique hasta cuándo se tiene que seguir contratando la prestación del servicio de digitalización de documentos.

Del análisis anterior se presentan los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 6. Planeación y ejecución presupuestal recursos SGR – Fiscalización

La Ley 1530 de 2012, en su artículo 13 establece: “(...) *Se entiende por fiscalización el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías(...)*”. Artículo 93. *Ejecución presupuestal.*

Ley 1530 de 2012 establece en su artículo 93. Ejecución Presupuestal. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. Para pactar la recepción de bienes y servicios en bianualidades siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización

de acuerdo con lo establecido en la presente ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

Cuando en la ejecución de un contrato o convenio se determine que la provisión de un bien o servicio, o el cumplimiento de los requisitos de pago excedieran la bianualidad, estos se cancelarán con cargo a la disponibilidad inicial del presupuesto siguiente. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad que esto acarree al ordenador del gasto (...).

El Convenio Interadministrativo No. 052 de 2013 y su otrosí No. 1, celebrado entre el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería - ANM para el ejercicio de la Fiscalización, establece:“(...) *segundo: obligaciones del delegatario: J) Invertir el ciento por ciento (100%) de los recursos que se asignen por regalías para el ejercicio de la función delegada; K) Dar manejo a los recursos asignados del Sistema General de Regalías, la forma prevista por el artículo 78 de la Ley 1530 de 2012 o demás normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen(...)*”

La Agencia Nacional de Minería, presenta una baja ejecución presupuestal, respecto a los recursos asignados del Sistema General de Regalías, mediante la delegación realizada a la ANM, como se demuestra a continuación:

Ejecución Presupuestal Bienio 2017-2018					
Vigente	Certificada	Comprometida	Obligada	Ordenada	Pagada
141.305.677.923	109.016.817.916	109.016.817.916	92.557.143.192	91.169.450.360	91.169.450.360
% Ejecución	77,15%	77,15%	65,50%	64,52%	64,52%

Ejecución Presupuestal Vigencia 2019					
Vigente	Certificada	Comprometida	Obligada	Ordenada	Pagada
135.700.617.461	87.208.235.066	78.715.933.054	46.444.232.217	46.444.232.217	46.444.232.217
% Ejecución	64,27%	58,01%	34,23%	34,23%	34,23%

Ejecución Presupuestal Bienio enero 2019 - mayo 2020					
Vigente	Certificada	Comprometida	Obligada	Ordenada	Pagada
135.700.617.461	112.028.559.581	98.323.080.719	67.525.387.559	67.455.265.684	67.455.265.684
% Ejecución	82,56%	72,46%	49,76%	49,71%	49,71%

Fuente: ANM

No obstante, a que tiene asignado los recursos para cumplir la función delegada de fiscalización en cada vigencia, se observa que la ANM refleja una baja ejecución presupuestal que afecta actividades esenciales de fiscalización (visitas de campo, visitas técnicas, etc.). Adicionalmente, presenta incumplimiento del Convenio Interadministrativo No. 052 de 2013, en lo relacionado con invertir el 100% de los recursos asignados por regalías.

Lo anterior, es causado por una inadecuada planeación de la entidad respecto a la ejecución de los recursos asignados y genera una disminución en la asignación para el siguiente Bienio; además de la imposibilidad de establecer procedimientos técnicos para el desarrollo de la función delegada; lo cual impide hacer seguimiento oportuno y adquirir las herramientas técnicas requeridas para su ejercicio.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

“(…) Durante la ejecución, muchas veces se presentan situaciones no contempladas en los ejercicios de presupuestación que impiden cumplir al 100% de la planeación, algunas de ellas, en algunos casos, con dificultad alta para incorporarlos en los modelos de planeación presupuestal. Sin embargo, es claro que la meta es cumplir con la ejecución de los recursos al 100% en términos de compromisos.

En este sentido, existen dos riesgos al final de la vigencia presupuestal, a saber: 1) que haya déficit para cubrir las necesidades de la fiscalización delegada o 2) que haya saldo sin comprometer. La situación ideal, es que se comprometa el 100% de lo apropiado y no queden necesidades por cubrir. Para realizar el ejercicio de presupuestación, la Agencia Nacional de Minería utiliza un modelo que al final se convierte en el Plan Anual de Adquisiciones. Entre los factores que han impedido alcanzar la meta del 100% en la ejecución presupuestal en términos de compromisos para el bienio 2017 – 2018, son los siguientes:

- 1) Dificultad para la consecución de algunos perfiles: El perfil de ingeniero de minas, conforme a los requisitos definidos, se dificulta conseguirlo.
- 2) No todos los candidatos superan los filtros para trabajar en la actividad de fiscalización: Aunado a la dificultad de conseguir algunos perfiles, está el hecho que no todos los candidatos superan de forma exitosa el proceso. En algunos casos, se presentan desfase entre la fecha planeada de compromiso y la fecha real. Una buena parte de los recursos asignados a la fiscalización, son destinados a contratar el personal, cada día de desfase de cada proceso contractual implica una ejecución más baja, y al considerar todos los procesos contractuales de personal y que estos se llevan a cabo en dos ocasiones en el bienio, se llega a una cifra significativa.
- 3) Procesos contractuales de una necesidad que, al hacer el estudio de mercado están por un valor “x”, y que al momento de seleccionar el contratista se obtiene un valor más bajo.
- 4) Procesos contractuales de bienes o servicios, que no se han llevado a cabo con anterioridad y que generan más incertidumbre de tiempos en su planeación como en el proceso contractual. Esta situación puede generar desfases con relación a la fecha planeada de compromiso.

En general, existen dos factores, aquellos que afectan el valor planeado de la necesidad y aquellos que afectan la fecha planeada de celebración del compromiso. En algunos casos, una misma necesidad puede estar afectada por ambos tipos de factores.

Es de resaltar que, respecto del bienio 2019 – 2020 frente al bienio anterior, se espera tener un mejor cierre en términos de ejecución presupuestal. Es de precisar, que, al cierre del bienio 2017 – 2018, la ejecución fue del 77,15% y que, a mayo de 2020 ya estaba en 72,46%.

Adicionalmente para el bienio 2019 – 2020, se tiene que al menos los rubros presupuestales de transporte y comunicaciones y viáticos y gastos de viaje, fueron afectados en su ejecución por las medidas de aislamiento generadas por la pandemia COVID-19, situación que no estaba dentro de los escenarios de presupuestación.

Análisis de la repuesta

La entidad plantea justificaciones porque tiene dificultades en la planeación y ejecución presupuestal del 100% de los recursos para cumplir con la función delegada de fiscalización, sin embargo, no desvirtúa porque los argumentos planteados la entidad muestra que existen dos riesgos al final de la vigencia presupuestal: 1) que haya déficit para cubrir las necesidades de la fiscalización delegada o 2) que haya saldo sin comprometer; sin embargo, no les tiene implementado controles; el equipo auditor de la CGR ratifica la observación como fue comunicada y se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 7. Informes de gestión Vs. SIRECI, recursos SGR

La Resolución Orgánica No. 7350 de 2013 de la CGR, establece lo siguiente:

“Artículo cuarto. Cuenta o Informes Consolidados. Información que se debe presentar a la Contraloría General de la República sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos; Artículo Sexto. Modalidades. Las modalidades de rendición de Cuenta e Informes son: 1. Cuenta e Informe Anual Consolidado: Es la información que deben presentar las entidades y particulares sujetos de control del orden nacional sobre la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos, por una vigencia fiscal determinada (...) 4. Informe de Regalías: Es la información que contiene los resultados de la administración y manejo de los recursos públicos por parte de entidades del orden nacional y las transferidas por la nación al nivel territorial, provenientes de las regalías”.

El Convenio Interadministrativo No. 052 de 2013 y su otrosí No. 1, celebrado entre el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería para el ejercicio de la Fiscalización, establece:“(...) segundo: obligaciones del delegatario: **C)** Presentar informes bimensuales sobre el desarrollo de la delegación de conformidad con los parámetros y metodología que el delegante señale, a quien a su vez, le suministrará la información y documentos que requiera para la verificación sobre el cabal cumplimiento de la función delegada (...)”

La Agencia Nacional de Minería presenta en sus informes de gestión, cifras que no corresponde al informe de rendición de cuentas a la Contraloría General de la Republica formulario: 441 F23.2: recaudo por recurso natural no renovable, encontrando diferencia en el periodo 2018 por valor de \$388.183,24 y para 2019 por valor de \$1.663.190.989,91, como se evidencia a continuación:

Recursos de Regalías 2018 y 2019			
Recaudo Año	Según Informes ANM	Según SIRECE	Diferencia
2018	2.533.786.320.813,00	2.533.785.932.629,76	388.183,24
2019	2.586.780.670.461,00	2.585.117.479.471,09	1.663.190.989,91

Fuente: Informes de Gestión Presupuestal y Reportes SIRECI CGR

Al comparar las transferencias de regalías de las vigencias 2019 y 2018 con las transferencias reportadas en el formulario 29 F23.1: producción, ingresos de regalías y transferencias de las agencias, por recurso no renovable, se presentan diferencias en las vigencias auditadas así:

TRANSFERENCIA DE REGALÍAS 2018 y 2019			
Recaudo Año	Según Informes ANM	Según SIRECE	Diferencia
2018	2.391.351.805.252,00	2.346.959.704.958,00	44.392.100.294,00
2019	2.526.327.775.698,00	2.558.590.796.866,00	-32.263.021.168,00

Fuente: Informes de Gestión Presupuestal y Reportes SIRECI CGR

Adicionalmente, al comparar los informes SIRECI formulario 441 F23.2: recaudo por recurso natural no renovable con el formulario 29 F23.1: producción, ingresos de regalías y transferencias de las agencias, por recurso no renovable, encontrando diferencia en todos los meses en la vigencia 2019 por valor de \$26.526.682.605,09 y en la vigencia 2018 por valor de \$186.826.227.671,76, como se presenta a continuación:

Reportes SIRECI Recursos de Regalías vigencia 2019			
Recaudo Mensual	Transferencia SIRECI	Recaudo SIRECI	Diferencia
Enero	436.816.103.745,00	386.882.815.748,84	49.933.287.996,16
Febrero	149.427.694.730,00	140.587.284.513,00	8.840.410.217,00
Marzo	148.512.870.650,00	122.475.451.773,00	26.037.418.877,00

Abril	253.886.430.068,00	360.996.078.530,25	-107.109.648.462,25
Mayo	149.427.694.730,00	140.587.284.513,00	8.840.410.217,00
Junio	151.942.104.800,00	112.364.786.131,00	39.577.318.669,00
Julio	321.218.506.424,00	338.957.049.291,00	-17.738.542.867,00
Agosto	184.899.503.020,00	151.586.809.414,00	33.312.693.606,00
Septiembre	114.103.602.260,00	182.943.976.486,00	-68.840.374.226,00
Octubre	250.782.328.038,00	303.994.766.076,00	-53.212.438.038,00
Noviembre	158.686.000.889,00	114.794.748.344,00	43.891.252.545,00
Diciembre	238.887.957.512,00	228.946.428.651,00	9.941.528.861,00
Total	2.558.590.796.866,00	2.585.117.479.471,09	-26.526.682.605,09

Fuente: Reportes SIRECI CGR

Reportes SIRECI Recursos de Regalías vigencia 2018			
Recaudo Mensual	Transferencia SIRECI	Recaudo SIRECI	Diferencia
Enero	323.669.968.979,00	306.478.921.576,18	17.191.047.402,82
Febrero	122.394.362.842,00	125.847.850.606,58	-3.453.487.764,58
Marzo	65.415.943.464,00	137.210.037.137,00	-71.794.093.673,00
Abril	265.914.179.997,00	320.405.730.711,00	-54.491.550.714,00
Mayo	125.409.461.138,00	117.983.173.716,00	7.426.287.422,00
Junio	52.773.220.719,00	138.687.960.877,00	-85.914.740.158,00
Julio	388.608.901.355,00	333.247.446.860,00	55.361.454.495,00
Agosto	218.972.184.500,00	157.070.313.516,00	61.901.870.984,00
Septiembre	109.426.482.736,00	144.204.409.576,00	-34.777.926.840,00
Octubre	357.233.644.123,00	390.989.835.668,00	-33.756.191.545,00
Noviembre	96.850.217.475,00	143.086.979.568,00	-46.236.762.093,00
Diciembre	220.291.137.630,00	218.573.272.818,00	1.717.864.812,00
Total	2.346.959.704.958,00	2.533.785.932.629,76	-186.826.227.671,76

Fuente: Reportes SIRECI CGR

Lo anterior, es causado por falta de seguimiento, control y revisión que conlleva a imprecisiones en el momento de transmitir la información.

Genera incumplimiento y reportes erróneos e incompletos ante las autoridades competentes. Además de poca confiabilidad de la información contable y presupuestal de la entidad.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

“(…) Respecto a la presente observación, al verificar los datos presentados por la Contraloría, se evidencia que hay diferencias puntuales en algunos meses, las cuales fueron analizadas y se presentan a continuación: se presenta un error humano en el cargue del archivo del mes por parte de la ANM, se presenta un error humano en una línea del archivo enviado para cargue en el concepto de

transferencias, frente a estas diferencias, respetuosamente solicitamos la habilitación en el sistema SIRECI para poder llevar a cabo las correcciones correspondientes. Es pertinente mencionar que las diferencias entre el recaudo y la transferencia se dan por la mecánica del proceso de pago de regalías y la atemporalidad respecto a las declaraciones de producción que son el soporte que tiene la ANM para llevar a cabo las transferencias al Sistema General de Regalías, no por imprecisiones en la información al momento de realizar el reporte.

Sobre lo anterior es importante hacer claridad, que la ANM realiza recaudos de regalías por procesos de exportación, anticipos estipulados en determinados contratos y pagos de retenedores, los cuales solamente son declarados con posterioridad al recaudo de acuerdo a la obligatoriedad de los titulares mineros de presentar declaraciones de producción de manera trimestral, generando que lo que se recauda en un mes no coincida con lo que se transfiere al SGR en el mismo mes. Como lo evidencia la Contraloría, en unos meses el recaudo puede ser superior a la transferencia y en otros sucede lo contrario (...).”

Análisis de la respuesta

La entidad presenta argumentos e informa que al verificar los datos presentados por la Contraloría, se evidencia que hay diferencias puntuales en algunos meses, las cuales fueron analizadas, se presenta un error humano en una línea del archivo enviado para cargue en el concepto de transferencias; frente a estas diferencias, solicita la habilitación en el sistema SIRECI para poder llevar a cabo las correcciones correspondientes; adicionalmente plantea que las diferencias entre el recaudo y la transferencia se dan por la mecánica del proceso de pago de regalías y la atemporalidad respecto a las declaraciones de producción que son el soporte que tiene la ANM para llevar a cabo las transferencias al Sistema General de Regalías, no por imprecisiones en la información al momento de realizar el reporte. No obstante, a lo anterior, no desvirtúa los hechos evidenciados por el equipo auditor de la CGR, por lo anterior y dadas las inconsistencias detectadas se ratifica la observación como fue comunicada y se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo administrativo

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar la integridad y confiabilidad de los datos de fiscalización teniendo como alcance la administración de los títulos mineros, cumplimiento de instrumentos ambientales y operativos, el aseguramiento de los datos y los sistemas de control y medición en el sector de minerales.

La función de fiscalización establecida por la Ley 1530 de 2012 quedó entendida como “el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para

garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales”.

Esta función quedó de acuerdo a la misma ley en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, tal y como se estipula en el artículo 7, numeral 3. Funciones del Ministerio de Minas y Energía: 3. Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. La función de fiscalización fue a su vez delegada por el Ministerio de Minas y Energía a la Agencia Nacional de Minería (ANM) por medio de la Resolución 91818 de 2012 y el Convenio 52 de 2012. Para desarrollar esta función la ANM desarrolló los procedimientos acordes con su función delegada, entre los cuales se encuentra el MIS4-P-002-I-001_V1 control a la producción durante la realización de visitas fiscalización integral en el cual se hace una revisión integral de la producción desde lo presentado en los formatos de declaración de regalías hasta la comprobación en campo mediante puntos de control de los sistemas de medición del volumen de minerales explotado.

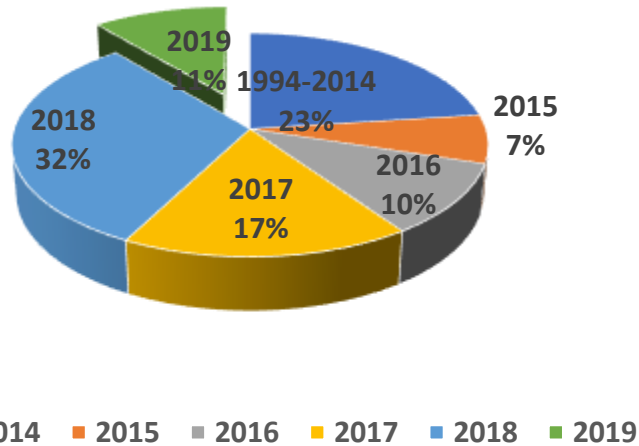
La presente auditoria ha podido determinar que la ANM ha enfocado la mayoría de sus esfuerzos en la fiscalización de los denominados títulos PIN (Proyectos de Interés Nacional) que son los que reportan el 90% de la producción nacional a través del Centro de Control a la Producción. Sin embargo, no se han logrado desarrollar a cabalidad las actividades programadas a estos de manera absoluta, por ejemplo, en los bienios 2017-2018 y 2019-2020, se establecieron bajos niveles de cobertura ya que en el primer bienio cuatro PINES no fueron visitados dos veces en el año, como se había establecido en el Plan y al 89% solo se le hizo una revisión documental en el 2018; para el 2019, al 10% de los PINES solo se hizo una revisión documental.

Para el resto de los títulos, se identificó que la ANM todavía no tiene un sistema en pleno funcionamiento que le permita tener un control eficaz y certero de la producción de cada título minero que le ha sido delegado.

Esto deriva en una inoportuna acción de fiscalización sobre el desarrollo de las actividades que se adelantan en cada frente de explotación con la consecuente falta de verificación sobre el cumplimiento de los aspectos técnicos y legales como también sobre los montos de producción real para la consecuente liquidación y recaudo de las contraprestaciones económicas a las que esté obligado el titular minero para los títulos denominados No PIN.

Para el 2019 la mayor parte de las evaluaciones realizadas a las regalías presentadas por estos titulares corresponde a vigencias anteriores, incluso algunas con más de cinco años de haber sido causadas, tal y como se puede ver en el siguiente gráfico:

Porcentaje de evaluaciones de regalías realizadas en el 2019



Fuente: Equipo auditor con datos de la ANM 2020.

Teniendo en cuenta lo anterior se puede concluir que la ANM carece de capacidad operativa y organizativa que le permita evaluar la totalidad de los títulos y no solamente los priorizados, con el efecto de que no se tiene un registro actualizado de producción de todos los títulos vigentes ni certeza sobre la producción anual para cada uno de los títulos que tiene a cargo la ANM, afectando así el cumplimiento de la función de fiscalización delegada en los términos del artículo 13 de la Ley 1530 de 2012.

Luego de realizar las evaluaciones correspondientes a la información remitida por la ANM, de consultar expedientes por red, verificar en el programa Anna Minería; y análisis de la información remitida por las corporaciones ambientales, se establecen debilidades en la tenencia de la licencia ambiental, la cual deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad de un título minero. Del análisis de la información de un total de 6143 títulos mineros, a diciembre de 2019, en etapa de explotación, construcción y montaje 5459 títulos, de los cuales no presentan instrumento ambiental 3066 títulos mineros en el País.

Se identificó por parte de la CGR, que existen 303 títulos en superposición en zonas de paramos, 289 títulos se encuentran en etapa de explotación y construcción y montaje, y 184 títulos no cuentan con instrumento.

Existen debilidades en el proceso de fiscalización en el tema ambiental, falta de coordinación con las autoridades ambientales, deficiencia en la compilación y control de la base de los títulos mineros, lo que fomenta la afectación ambiental en las zonas intervenidas, sin que se surtan acciones de prevención y mitigación de los impactos ambientales, coadyuvando al aumento de la magnitud de los mismos,

al continuarse desarrollando las actividades mineras sin manejo ambiental y cumplimiento de los requisitos normativos.

No se está garantizando como estrategia acorde con la normativa y la política nacional de seguridad minera y a las buenas prácticas mineras por parte de la ANM en lo relativo a la prevención de la accidentalidad minera mediante visitas de fiscalización i

ntegral a títulos mineros, ya que se identificaron 6846 no conformidades en cuanto a seguridad e higiene minera en las labores a cielo abierto y subterráneas que realizan los diferentes titulares mineros, de las cuales un 58% no se han corregido, lo cual se ve reflejado en el alto índice de accidentalidad minera, que para el año 2018 se reportaron en el país 142 emergencias con un resultado 80 trabajadores heridos y 112 fallecidos para el 2019, se reportaron ciento catorce (114) emergencias mineras en el territorio nacional, que arrojaron (82) fatalidades, y (88) heridos y para lo que va del año 2020 se han presentado 35 emergencias, con un total de catorce (14) fallecidos y siete (7) heridos

Respecto a la cobertura y cumplimiento de las actividades de fiscalización a saber visitas de campo y revisiones documentales que realiza la ANM, en las zonas del país donde se realizan actividades de exploración y explotación minera, en los bienios 2017-2018 y 2019-2020, se establecieron bajos niveles de cobertura ya que en el primer bienio cuatro PINES no fueron visitados dos veces en el año y el 89% solo se le hizo una revisión documental en el 2018; para el 2019, al 10% de los PINES solo se hizo una revisión documental.

Con relación a las revisiones documentales de los títulos de pequeña y mediana minería para el año 2018, en los PAR Nobsa y Bogotá, el porcentaje de títulos no revisados ascendió a 35% y 42% respectivamente. En cuanto a las visitas de campo, en los PAR Nobsa, Quibdó y Zona Occidente los porcentajes de cumplimiento de metas fueron bajos con valores correspondientes a 61%, 49% y 34% respectivamente. Para la vigencia 2019, la meta de inspecciones de campo se cumplió en un 80%. Con relación a las revisiones documentales los PAR Nobsa, zona centro y zona occidente no cumplieron la meta en un 16%, 12% y 18% respectivamente.

En cuanto a los títulos especiales por seguridad minera, en el 2018 tan solo se visitó el 50% y en el 2019 se visitó el 59%.

Para los títulos en proceso de formalización, en la vigencia 2018, en el PAR Nobsa el 68% de los títulos fue visitado una vez y en el PAR Manizales no se visitó el 20% de los títulos. Para el año 2019 en el PAR Nobsa solo se visitó el 6.6% de los títulos. Cabe resaltar que los PAR Nobsa y Manizales son los que mayor cantidad de títulos en proceso de formalización presentaban para el año 2018. Lo anterior representa una baja y discontinua presencia en lo que se refiere a control y seguimiento de las actividades objeto de fiscalización.

Frente al procedimiento especializado del principio de valoración de costos ambientales – PEPVCA, se determinaron dos decisiones de gestión para la Agencia Nacional de Minería: El otorgamiento de títulos mineros en áreas restringidas o excluidas de la minería y La supervisión, seguimiento y control de los títulos mineros en los aspectos ambientales. De las anteriores decisiones de gestión y las posibles fallas en su aplicación, se evidenciaron algunas falencias que redundan en costos ambientales específicos que tienen un impacto, debido a la ubicación de los títulos mineros seleccionados en el caso de estudio.

Del análisis anterior se presentan los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 8. Requerimientos realizados bajo causal de caducidad

El artículo 288 de la Ley 685 de 2001 establece que: artículo 288. Procedimiento para la caducidad. La caducidad del contrato, en los casos en que hubiere lugar, será declarada previa Resolución de trámite en la que, de manera concreta y específica, se señalen la causal o causales en que hubiere incurrido el concesionario. En esta misma providencia se le fijará un término, no mayor de treinta (30) días, para que subsane las faltas que se le imputan o formule su defensa, respaldada con las pruebas correspondientes. Vencido este término se resolverá lo pertinente en un plazo máximo de diez (10) días.

Se encontró que en los títulos mineros identificados con las placas: SFC-14561 y JIM-15382X han sido requerido bajo apremio de multa y/o caducidad, y a pesar de que los titulares persisten en sus incumplimientos, la entidad no se ha pronunciado de fondo, en contravía de lo establecido en los artículos 112 y 288 de la ley 685 de 2001.

Expediente	Autos mediante los cuales le fueron realizados requerimientos bajo apremio de multa y causal de caducidad.
SFC-14561	Auto PAR-I No 001476 del 15 de diciembre de 2017, (notificado por estado jurídico No 49 del 22 de diciembre de 2017), Auto PAR-I No 0467 del 06 de junio de 2018, (notificado por estado jurídico No 21 del 8 de junio de 2018), Auto PAR-I No 604 del 09 de julio de 2018, (notificado por estado jurídico No 26 del 11 de julio de 2018) Auto PAR-I No 0137 del 23 de enero de 2019, (notificado por estado jurídico No 04 del 01 de febrero de 2019), Auto PAR- I No 0191 del 10 de febrero de 2020, (notificado por estado No 11 del 14 de febrero de 2020), Auto PAR- I No 0191 del 10 de febrero de 2020, (notificado por estado No 11 del 14 de febrero de 2020), Auto PAR-I No 604 del 09 de julio de 2018, (notificado por estado jurídico No 26 del 11 de julio de 2018).
JIM-15382X	Auto No 000728 del 07 de julio del 2017 (notificado por estado jurídico No 026 del 13 de julio de 2017)

Lo anterior, es causado por una falta de seguimiento a los requerimientos realizados por la entidad bajo causal de caducidad por incumplimientos en la parte técnica y operativa a los titulares mineros.

Genera que no se declare la caducidad conforme a lo establecido en la ley y que se pierda la oportunidad de liberar esas áreas para otros titulares.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

La entidad resume en la siguiente tabla las gestiones realizadas por cada título.

Expediente	Gestiones realizadas por la entidad.
SFC-14561	<p>PAR IBAGUÉ: En lo que respecta a este título, una vez verificado el expediente digital y SGD el titular no ha presentado lo requerido en los distintos Autos que hace mención la Contraloría, los cuales fueron verificados de manera previa</p> <p>(...)</p>
JIM-15382X	<p>PAR IBAGUÉ: Así las cosas, mediante Auto PAR-I No. 676 del 16 de junio de 2020, notificado por estado jurídico No. 42 del 25 de septiembre de 2020, se acogió el Concepto Técnico No. 496 del 19 de mayo de 2020, y le fue informado al titular que persisten los incumplimientos evidenciados previamente.</p>
0176-20	<p>PAR VALLEDUPAR: En respuesta a las observaciones realizadas,(...) se verificó que el titular dio respuesta de manera parcial a dichos requerimientos, por lo que a través de Concepto Técnico PARV No. 403 del 21 de octubre de 2020 acogido por Auto PARV No. 831 del 22 de octubre de 2020, se requirieron las obligaciones faltantes. El referido auto, se encuentra dentro de los términos otorgados al titular para allegar su respuesta.</p>
KDG-09591	<p>PAR VALLEDUPAR: El titular ha cumplido con las obligaciones requeridas, tal como consta en el Auto PARV No. 399 del 25 de agosto de 2020 y, en ese sentido, no da lugar a la imposición de multa ni a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión.</p>
LEC-11441	<p>PAR VALLEDUPAR: La titular solicitó Acuerdo de Pago con radicado No. 20201000620812 solicitud que fue remitida al Grupo de Cobro Coactivo mediante memorando ANM No. 220209060354483 del 02 de septiembre de 2020. Por lo tanto, no da lugar a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión, hasta tanto se resuelva el trámite pendiente de acuerdo de pago. Frente a las obligaciones requeridas bajo apremio de multa, el titular ha dado cumplimiento a las mismas de manera oportuna.</p>
FLA-113	<p>PAR CALI: Así las cosas, mediante radicado No. 20201000809182 del 21/10/2020, se recibió solicitud de acuerdo de pago respecto del valor adeudado por concepto de la visita de campo de fiscalización del año 2012, por cuatro millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil ochocientos tres pesos m/cte. (\$4.459.803) más los intereses que se generen desde el 21 de febrero de 2013 hasta la fecha efectiva de pago.</p> <p>Mediante radicado No. 20201000809492 del 21 de octubre de 2020, se recibió respuesta a lo requerido bajo causal de caducidad en el numeral 3 del ítem de requerimientos del Auto PAR Cali No. 781 del 04 de septiembre de 2020, notificado en Estado PARC No. 035 del 08 de septiembre de 2020, respecto a la justificación de la baja producción de las anualidades 2018 y 2019.</p> <p>Así las cosas, es necesario la realización de una nueva evaluación técnica (...)</p>

	con el fin de determinar el cumplimiento total de las obligaciones requeridas o, en caso contrario, proyectar el acto administrativo sancionatorio
IH3-15491	ZONA CENTRO: El Contrato de Concesión N.º IH3-15491, se caducó a través de la Resolución VSC N.º 424 del 31 de agosto del 2020
JAL-09101	ZONA CENTRO: El Contrato de Concesión N.º JAL-09101, <u>se caducó a través de la Resolución N.º 771 del 20 de octubre del 2020</u> , adjunta a la presente, toda vez que se incumplió el requerimiento efectuado al titular minero mediante Auto GSC-ZC N.º 917 del 21 de junio de 2019. La mencionada Resolución, aun no se encuentra ejecutoriada.

Subrayado y negrita fuera de texto. La Resolución de caducidad del título JAL-09101 se dio luego de la presentación de las observaciones a la ANM

Análisis de la repuesta

La entidad presenta pruebas de la gestión que ha realizado en los títulos 0176-20, KDG-09591, LEC-11441, FLA-113, IH3-15491 y JAL-09101.

Respecto al título SFC-14561 la entidad informa que tiene requerimientos desde el 2017, fue notificado por estado el 25 de septiembre y no se ha proferido ninguna sanción como multa o caducidad. Tal y como lo informa la entidad en su respuesta “no ha presentado lo requerido en los distintos Autos que hace mención la Contraloría”.

En lo que tiene que ver con el título JIM-15382X, la entidad informa que desde el 2017 le fue informado que no tiene licencia ambiental y la autoridad no se ha pronunciado de fondo. Además, el titular informa que solicita renuncia y no se ha resuelto de fondo. Por lo tanto, la observación se consolida como hallazgo y se baja la incidencia de disciplinaria a administrativa tal y como quedó en la mesa de trabajo No 11 del 10 de noviembre de 2020.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 9. Evaluaciones de producción de minerales y declaraciones de regalías de títulos en explotación

Ley 1530 de 2012, artículo 14. Liquidación. Se entiende por liquidación el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un periodo determinado, tales como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalía por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. El Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional

de Minería, serán las máximas autoridades para determinar y ejecutar los procedimientos y plazos de liquidación según el recurso natural no renovable de que se trate. Las regalías se causan al momento en que se extrae el recurso natural no renovable, es decir, en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina.

En la información remitida por la ANM al equipo auditor se logró establecer que en el 22,9% de los autos se evalúan regalías de hace más de 5 años, y que hay autos de evaluación de regalías de incluso hace más de 10 años. Tal y como se especifica en la siguiente tabla.

Año	Porcentaje de autos de evaluación de regalías emitidos en el 2019
1994	0,03%
1995	0,06%
1996	0,06%
1997	0,08%
1998	0,09%
1999	0,11%
2000	0,16%
2001	0,20%
2002	0,29%
2003	0,41%
2004	0,53%
2005	0,59%
2006	0,66%
2007	0,95%
2008	1,16%
2009	1,47%
2010	1,85%
2011	2,34%
2012	2,99%
2013	3,93%
2014	4,95%
2015	7,02%
2016	10,43%
2017	17,22%
2018	31,50%
2019	10,91%

Fuente: Equipo auditor con datos de la ANM 2020.

Así mismo se observa que en el año 2019 no se encuentra evaluación de regalías para todos los títulos en explotación vigentes, aproximadamente el 29% no tuvo evaluación de regalías para esta vigencia y otros títulos que son significativos en producción de minerales como el 9319 y el 014-89M no fueron registrados como títulos evaluados.

Lo anterior es causado por una baja capacidad operativa y organizativa que evalúe y registre la totalidad de los títulos mineros, con el efecto de que no se tiene un registro actualizado de producción y liquidación de regalías de los títulos vigentes.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Como primera medida, resulta imperativo resaltar, que la ANM se encuentra en el proceso de implementación del nuevo sistema integrado de gestión minera ANNA MINERIA, el cual estará en pleno funcionamiento en el mes de noviembre del presente año, a través del cual se automatizará la captura de información de las declaraciones de producción y pagos de regalías, con lo cual se podrá tener no solo una mayor certeza en lo reportado, sino una administración centralizada tanto de la información agregada como de la desagregada por título minero. Esta automatización, permitirá que se realicen las evaluaciones de regalías con mayor eficiencia y agilidad, según se expone a continuación:

En este orden de ideas, dentro de los avances importantes que se tendrá en la gestión del recurso minero, a través del nuevo sistema de gestión integral minera ANNA Minería, se encuentra la declaración de producción y pago en línea de las regalías causadas por la explotación de minerales en el país. Este nuevo módulo, prevé que todo pago de regalías debe tener previamente una acusación de la correspondiente obligación, la cual se da a través de la declaración de producción de mineral que presenta el titular minero. Esta condición, es fundamental para la identificación y control de la obligación del pago de la regalía y permite una gestión de la información mucho más eficiente a la autoridad minera.

Asimismo, le facilita la liquidación al explotador minero, ya que el sistema se encuentra parametrizado para llevar a cabo la liquidación de regalías a partir de la información de producción aportada por el explotador minero. Esto redundante, en liquidaciones precisas asociadas a pagos completos de la obligación, es decir, ya no se podrán realizar pagos parciales inferiores o superiores al resultado de la liquidación. Adicionalmente, el sistema contará con una serie de alarmas, las cuales permitirán hacer seguimiento más oportuno al cumplimiento de obligaciones, incluida la declaración de producción y pago de regalías.

Ahora bien, una vez realizado el análisis de la base de datos remitida a la Contraloría General de la República en cuanto a las evaluaciones de regalías, se pudo observar que la información es coherente frente a dicha base. Es dable precisar, que esta base de datos es una extracción de los informes de gestión remitidos por los Puntos de Atención Regional y grupos de trabajo. En este orden de ideas, esas fueron las evaluaciones de regalías reportadas en dichos informes para la vigencia 2019.

Es importante hacer la salvedad que, en dichos informes de gestión, no se reportaron oportunamente los dos títulos a los que se hace referencia en la presente

observación (9319 y el 014-89M). Una vez verificados los dos títulos mencionados, se advierte que sí se realizaron evaluaciones de regalías, los cuales no fueron reportadas en su momento en los informes de gestión.

Análisis de la repuesta

La entidad informa que “se encuentra en el proceso de implementación del nuevo sistema integrado de gestión minera ANNA MINERIA” y que “una vez realizado el análisis de la base de datos remitida a la Contraloría General de la República en cuanto a las evaluaciones de regalías, se pudo observar que la información es coherente frente a dicha base” por lo tanto, la entidad no presenta ningún argumento en contra de la observación presentada, sino que justifica porque se presenta esta situación. Además, reporta que los títulos 9319 y 014-89M, aunque se evaluaron no fueron reportados.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 10. Controles en los formatos de declaración de regalías, contrato de concesión LA8-15111

El artículo 16 del Decreto 2134 de 2011 establece que:

Artículo 16. Funciones de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera. Las funciones de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera serán las siguientes: 3. Hacer seguimiento y control a las obligaciones de los titulares mineros, cuando le sea delegada esta función por parte del Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las normas vigentes.

El artículo 152 de la Ley 488 de 1998 establece al Banco de la Republica como certificador de los precios de oro para la liquidación de regalías: *artículo 152. La explotación de los recursos naturales no renovables a saber, oro, plata y platino de propiedad de la Nación generarán una regalía y en las minas de reconocimiento de propiedad privada un impuesto, los cuales se liquidarán sobre los precios internacionales que certifique en moneda legal el Banco de la República con las tarifas que se señalan a continuación.*

En la revisión del expediente de regalías del contrato de concesión LA8-15111, en lo reportado por el subcontrato de formalización minera SF-26, se encontró que hay una diferencia entre lo consignado por el titular y lo que se debió pagar por las diferencias entre el precio del mineral con el cual se realizó la autoliquidación en los formatos y el valor de oro establecido por el Banco de la República.

El parágrafo 9 del artículo 16 de la Ley 756 de 2002 establece el precio sobre el cual deben liquidarse las regalías de oro. Parágrafo 9º. El valor de gramo oro, plata y platino en boca de mina para liquidar las regalías, será del ochenta por ciento

(80%) del precio internacional promedio del último mes, publicado por la bolsa de metales de Londres en su versión Pasado Meridiano.

En la revisión del expediente de regalías del contrato de concesión LA8-15111, en lo reportado por el subcontrato de formalización minera SF-26, se encontró que hay una diferencia entre lo consignado por el titular y lo que se debió pagar por las diferencias entre el precio del mineral con el cual se realizó la autoliquidación en los formatos y el valor de oro establecido por el Banco de la República.

AÑO	TRIMESTRE	CANTIDAD REPORTADA DE ORO EN GRAMOS	PAGO DECLARADO	PAGO CAUSADO, DE ACUERDO con ley 756 de 2002	DIFERENCIA
2017	3	15936,81	\$ 54.444.204,75	\$62.555.383,35	\$8.111.178,60
2017	4	3227,45	\$ 11.356.444,68	\$12.835.629,33	\$1.479.184,65
2018	1	2506,67	\$ 12.677.596,82	\$14.732.451,59	\$2.054.854,77
2018	1	2750,28	\$ 9.787.375,76	\$9.997.432,82	\$210.057,06
2018	2	3070,67	\$ 15.190.148,35	\$17.647.136,19	\$2.456.987,84
2018	3	7434,27	\$ 35.478.184,58	\$40.795.189,37	\$5.317.004,79
2018	4	4767,79	\$ 23.625.954,58	\$28.710.187,69	\$5.084.233,11
2019	1	4982,34	\$ 23.625.954,58	\$31.615.739,40	\$7.989.784,82
2018	1	231,5	\$ 1.364.906,26	\$1.360.594,95	-\$4.311,31
2018	4	3423,05	\$ 19.828.671,00	\$20.612.570,60	\$783.899,60
2019	1	1956,38	\$ 15.514.354,07	\$15.511.342,34	-\$3.011,73
2019	2	2990,02	\$ 23.682.890,55	\$23.682.890,55	\$0,00
2019	3	1557,79	\$ 12.031.970,54	\$12.031.970,54	\$0,00
Diferencia Total			\$33.479.862,21		

Fuente: Análisis CGR

A pesar de la situación anterior, la ANM no ha emitido requerimiento para el pago del valor faltante por parte del subcontrato SF-26 que se encuentra dentro del título minero.

Lo anterior es causado por una falta de seguimiento de las contraprestaciones económicas, en especial a los formatos de declaraciones de regalías de algunos subcontratos de formalización minera, teniendo como efecto un menor recaudo por concepto de regalías.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Atendiendo a la observación expuesta frente al título LA8-15111 y el subcontrato de formalización minera SF-26, es menester informar que la ANM mediante concepto técnico GSC-ZO N°0097 del 2020, realizó una evaluación preliminar del estado de las obligaciones, sin embargo, por errores formales en dicho concepto, la evaluación definitiva quedará plasmada en un concepto técnico que será emitido, a más tardar, el día 6 noviembre del 2020, al igual que el acto administrativo que correrá traslado al referido concepto técnico.

Análisis de la repuesta

La respuesta no aporta algún argumento o prueba que desvirtúe la observación, se dedica a mencionar las medidas que la entidad va a tomar para corregir lo observado, por lo tanto, se configura como hallazgo, manteniendo su redacción original.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 11. Control de la producción ANM

Ley 1530 de 2012, artículo 13. Fiscalización. Se entiende por fiscalización el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El Gobierno Nacional definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización.

Instructivo procedimiento control a la producción durante la realización de visitas fiscalización integral, MIS4-P-002-I-, 001, versión 1, 26 de enero de 2016.

La CGR encuentra según análisis de los títulos mineros vigentes que la ANM, enfoca el control de producción por medios tecnológicos (centro de control a la producción), a 23 títulos mineros, denominados Proyectos de Interés Nacional – PIN que realiza a través de los sistemas tecnológicos. Es importante informar que en el centro de control a la producción en el que sólo se encuentran los 23 títulos mineros de interés nacional, se han hecho inversiones económicas de aproximadamente 14 mil millones entre el 2016 – 2019, con recursos del sistema general regalías.

Para realizar el control de la producción a los PIN, se suscribió en septiembre del 2019, un memorando de entendimiento cuyo propósito general es establecer con los titulares mineros las condiciones que permitan la estabilización del Centro de Monitoreo con datos desde distintos orígenes. En el memorando se establecen los términos bajo los cuales se realizaría el cargue de la información por parte de las empresas participantes y la utilización de esta por parte de la ANM, estableciendo que, por un periodo de dos años, la información que se genera a partir de los datos cargados no será utilizada en desarrollo de la función de seguimiento y control en

la fiscalización de la ANM. Los títulos PIN incluidos en el Power BI, hasta la fecha, son:

CÓDIGO TÍTULO	TITULAR MINERO
00-1976	CERREJÓN
067-2001	
081-91	
089-2000	
RPP-0011	
078-88	DRUMMOND
144-97	PRODECO
044-89	
109-90	
132-97	
285-95	
DKP-141	
147-97	CNR
5160	
051-96M	CERROMATOSO
121-95M	PUERTO ARTURO S.A.S
16117	CORAME ASOCIADOS S.A.S
15590	GRAVILLERA ALBANIA S.A.
P7495011	PROYECTO BURITICA (Continental Gold)
0844-73	TRIAR S.A.S
20101	AGREGADOS EXITO
20995	
21646	

Es claro que, la actividad minera del restante de los títulos carece de información que permita establecer los niveles de producción con la debida celeridad y oportunidad. Por ende, las cifras de producción en los procesos de minería indican que el nivel recaudado de regalías no refleja los verdaderos niveles de producción, por el escaso control y seguimiento de la producción de los titulares en boca de mina, para la liquidación y pago de las regalías. Lo anterior es consecuencia de una baja capacidad de seguimiento en las actividades de fiscalización de la producción por parte de la autoridad minera.

En efecto, se origina que se apruebe liquidación y pago de regalías de volúmenes de minerales no aprobados en los PTO o PTI, una débil identificación de la procedencia de pagos de regalías, lo que deja entrever un bajo grado de eficacia y eficiencia en el control y seguimiento y una alta incertidumbre en los reportes de producción, ni certeza sobre la producción anual para cada uno de los títulos que tiene a cargo la ANM.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Este procedimiento, al igual que el instructivo de Control a la Producción y las Actas de Fiscalización Integral, son las herramientas que se utilizan para el ejercicio de la labor de seguimiento y control que se aplica para todos los títulos en etapa de explotación, es decir, abarca los diferentes sistemas y métodos de explotación utilizados, la diversidad de minerales, así como las diferentes magnitudes de proyecto minero.

De esta manera, resulta necesario aclarar que la fiscalización a la producción para los títulos en explotación no se limita a la verificación de las declaraciones allegadas por el titular, el cual es el primer paso de la evaluación y que se plasma en el concepto técnico de evaluación integral de obligaciones; sino que considera la confrontación que debe adelantar el fiscalizador conforme a la información recopilada en las inspecciones de campo, para lo cual se han definido las herramientas documentales y tecnológicas necesarias; así como procesos administrativos que permiten realizar los requerimientos e imponer las sanciones a que haya lugar.

Se hace necesario precisar que, de los 23 títulos incluidos a la fecha, 15 de ellos hacen parte del grupo definido como PIN, los cuales se relacionan a continuación:

Código Título	Titular Minero
00-1976	Cerrejón
067-2001	
081-91	
089-2000	
RPP-0011	
078-88	Drummond
144-97	
044-89	Prodeco
109-90	
132-97	
285-95	
DKP-141	
147-97	CNR
5160	
051-96M	Cerromatoso

Frente a la observación “*Es importante informar que en el Centro de Control a la producción en el que sólo se encuentran los 23 títulos mineros de interés nacional, se han hecho inversiones económicas de aproximadamente 14 mil millones entre el 2016 – 2019, con recursos del sistema general regalías*”, es importante partir del contexto histórico del proyecto, el cual inicia su fase de diseño en el año 2016 con la consultoría de la Universidad Nacional, que estaba orientada al diseño de un mecanismo para control a la producción, y con miras a identificar la estrategia para la implementación del proyecto. Posteriormente, en 2017, se realizó la validación de los 134 puntos de control a la producción para los procesos de los Proyectos de

Interés Nacional, que permitió establecer los escenarios para la implementación del mecanismo diseñado por la Universidad Nacional.

En conclusión, podemos precisar que los 14 mil millones invertidos no corresponden en su totalidad a inversión directa para el manejo exclusivo de 23 títulos, sino que se distribuyen en los 3 frentes de trabajo: a) imágenes satelitales b) Inteligencia de negocios c) Herramienta de Fiscalización) con que cuenta el proyecto. Con la implementación del proyecto y la estabilización que requiere cualquier desarrollo informático, se espera fortalecer el ejercicio de la función de fiscalización, con productos de información que permitan analizar con cierto nivel de detalle y en oportunidad los datos de las variables asociadas a los procesos de producción de los diferentes tipos de minerales titulados en el país.

Análisis de la repuesta

La respuesta de la entidad se basa en mostrar la gestión que hace la entidad sobre los títulos mineros que no son PIN, mostrando que no se limita a aprobar las declaraciones de regalías, sino que existen controles sobre los documentos aportados por el titular minero. Asimismo, aclara que los valores informados en la observación no fueron invertidos únicamente para los proyectos de interés nacional, sino que involucra otros ítems como las suscripciones a plataformas y los profesionales que no están dedicados únicamente a los títulos PIN, y que también pueden ser asignados a otros títulos mineros. Por lo tanto, la observación se consolida como hallazgo debido a que el núcleo de la observación es el enfoque de los esfuerzos de la ANM en los títulos PIN, dejando muchos títulos de mediana y pequeña minería sin fiscalizar con la debida diligencia.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 12. Cobertura de inspecciones de campo y revisiones documentales según planes de acción 2018 y 2019, de títulos con priorización

El Decreto 2504 de 2015 establece: *“Artículo 2.2.5.9.2.1. Los criterios mínimos para realizar la fiscalización minera...serán los siguientes: d. Frecuencia y Priorización de la fiscalización. La entidad que realice la fiscalización deberá presentar para su aprobación a la Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, en el mes de noviembre de cada año, un Plan de Acción con la programación de las visitas que realizará el año siguiente...”*

Parágrafo. El Plan acción deberá priorizar a: (i) Proyectos Interés Nacional- PIN y Proyectos Interés Nacional Estratégicos – PINES... (ii) títulos mineros que presenten alto riesgo de accidentalidad por condiciones de inseguridad minera y, (iii). títulos cuyos beneficiarios sean pequeños mineros que estén en los programas de formalización minera adoptado por el Ministerio de Minas... Los títulos mineros

objeto de priorización, deberán ser visitados por lo menos dos (2) veces al año.

Una vez se revisó la información relacionada con la cobertura en cuanto a inspecciones de campo y revisiones documentales de los títulos mineros objeto de priorización se encontraron los siguientes incumplimientos:

En cuanto a los títulos denominados PINES, para la vigencia 2018, se estableció que a cuatro (4) proyectos PINES a saber 3452, 14665, 4205 y 8420 solo se hizo 1 inspección de campo en este año. Igualmente, a 42 de los 47 PINES vigentes para el 2018 se les realizó solo 1 revisión documental. Para la vigencia 2019, a cinco (5) de los 48 PINES vigentes para el 2019 se les realizó solo 1 revisión documental.

Respecto a los títulos con fatalidades y emergencias año anterior, en la vigencia 2018, de los 104 títulos que tuvieron emergencias en el año 2017 tan solo 55, es decir el 50% tuvieron 1 inspección de campo en el 2018 y a ninguno se le visitó 2 veces. De los 73 títulos que tuvieron fatalidades en el año 2017 tan solo 36, es decir el 49% tuvieron 1 inspección de campo en el 2018 y a ninguno se le visitó 2 veces. Para la vigencia 2019, de los 91 títulos que tuvieron emergencias en el año 2018 tan solo 54, es decir el 59% tuvieron 1 inspección de campo en el 2019 y a ninguno se le visitó 2 veces. De los 64 títulos que tuvieron fatalidades en el año 2018 tan solo 39, es decir el 60% tuvieron 1 inspección de campo en el 2019 y a ninguno se le visitó 2 veces.

Ahora bien en el informe consolidado 2019 del Convenio No. 052 se reporta un porcentaje de cumplimiento de la meta de visitas de campo para estos títulos del 75.6%; sin embargo la CGR observó que de los títulos con emergencias tan solo el 59% tuvo 1 visita y ninguno 2 visitas; y de los títulos con fatalidades tan solo el 60% se les realizó 1 visita y a ninguno una segunda visita. Así las cosas, los porcentajes de visitas de campo no superan el 60% por lo que este ente de control no encuentra coherencia con el 75.4% reportado como porcentaje de avance.

Para los títulos en proceso de formalización, en la vigencia 2018, en los denominados Puntos de Atención Regional - PAR Nobsa, de los 212 títulos en proceso de formalización se realizó una inspección de campo a 146, es decir el 68% tuvieron 1 inspección de campo y tan solo 1 título fue inspeccionado 2 veces. En el PAR Quibdó, de los 2 títulos en proceso de formalización se realizó 2 inspecciones de campo a 1 título (50%). En el PAR Cartagena, el único título en proceso de formalización vigente se visitó solo 1 vez en el año. En el PAR Manizales, de los 70 títulos en proceso de formalización se realizó 2 inspecciones de campo a 58 títulos, lo cual corresponde al 82%. En el PAR Bogotá, de los 59 títulos en proceso de formalización se realizó 2 inspecciones de campo a 52 títulos, lo cual corresponde al 88%. Cabe resaltar que los PAR Nobsa y Manizales son los que mayor cantidad de títulos en proceso de formalización presentaban para el año 2018.

Respecto a la vigencia 2019, en el PAR Nobsa, de los 212 títulos en proceso de formalización se realizó 2 inspecciones de campo a 14 títulos, es decir el 6.6%; en el PAR Bucaramanga, de los 70 títulos en proceso de formalización se realizó 2 inspecciones de campo a 32 títulos, es decir al 45%; en el PAR Quibdó, de los 2 títulos en proceso de formalización se realizó 2 inspecciones de campo a 1 título (50%) y en el PAR Cartagena, el único título en proceso de formalización vigente no fue visitado en el año 2019.

La CGR encontró además que, con relación al seguimiento y control de los títulos localizados en zonas de páramos, se evidenciaron las siguientes deficiencias en dicho seguimiento y control de la ANM.

Resultado de visitas y revisiones documentales de títulos mineros localizados en páramos, vigencias 2018-2019

PAR	Nº total de títulos en áreas de páramo	Nº de títulos no visitados 2018	Nº de títulos no visitados 2019	Sin revisión documental 2018	Sin revisión documental 2019
B/manga	29	0	2	1	1
Cúcuta	8	1	0	0	1
Cali	10	0	0	0	1
Ibagué	7	0	0	2	0
Manizales	1	0	0	1	0
Nobsa	159	3	4	0	0
Pasto	18	4	0	0	0
Valledupar	1	0	0	0	0
Zona Centro	50	0	1	29	8

Lo anterior indica que, en el PAR Bucaramanga 2 títulos a saber Cod.13131 y ICQ-10271 no fueron visitados en el 2019, a este último no se le realizó revisión documental durante los años 2018 y 2019; en el PAR Cúcuta no fue visitado el título GE6-08E en el año 2018 y el título 389 no tuvo revisión documental en el año 2019; en el PAR Cali el título HI8-08091 no tuvo revisión documental en el año 2019; en el PAR Ibagué los títulos 13736 y 0047-73 no fueron revisados en el año 2018; en el PAR Manizales el único título en área de páramo en su jurisdicción no tuvo revisión documental en el año 2018; en el PAR Nobsa, tres títulos cod.13446, 00601-15 y 00821-15 no fueron visitados en los años 2018 y 2019. El título FDT-082 no fue visitado en el año 2019; en el PAR Pasto, 4 títulos mineros no fueron visitados a saber cod. IFF-10141, IFF-10371X, IFF-10391X y SF1-09481; en el PAR Zona Centro, no se visitó el título FHJ-101. Por otro lado, no se realizó revisión documental al 58% de los títulos (29 títulos) en el 2018 y a 16% (8 títulos) en el año 2019.

Lo anterior se debe a incumplimiento por parte de la ANM de su obligación de realizar dos (2) visitas anuales a los títulos mineros objeto de priorización e ineficiencia en las actividades de planificación, seguimiento y control de los planes

de acción de inspecciones de campo y revisiones documentales. además, debido a que las actividades de control y seguimiento de los títulos mineros localizados en zonas de páramos no se realiza eficientemente, se pone en riesgo el abastecimiento de agua a escala regional y macrorregional y la permanencia de importantes acuíferos subterráneos.

Genera entre otras consecuencias, que no se esté asegurando que los títulos mineros objeto de priorización y los títulos localizados en áreas de páramo sean visitados dos veces al año en el primer caso y al menos una vez al año en el segundo caso y se cumplan así los resultados de manera adecuada y en concordancia con los objetivos y metas previstas en los planes de acción

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

“...varios de los títulos PIN fueron declarados Proyectos de Interés Nacional mediante Resolución No. 00204 del 15 de marzo de 2018, por lo que sólo a partir del segundo semestre de 2018 fueron remitidos a la Coordinación del Grupo PIN, para iniciar su correspondiente fiscalización y seguimiento, de acuerdo con los parámetros que para éstos aplica. Entre estos títulos que, a partir de la Resolución citada fueron declarados nuevos PIN, están incluidos los títulos 14665, 4205 y 8420.

...Por su parte, frente a la evaluación o revisión documental de los Proyectos de Interés Nacional –PIN, se busca garantizar como mínimo una (1) evaluación documental, por lo que el objetivo es que todos los títulos PIN cuenten como mínimo con una evaluación documental.

...En relación con la cobertura de las inspecciones de campo dentro de la bianualidad de 2018 a 2019, es de anotar que estas se programan de acuerdo a lo consignado en el Decreto 2504 de 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015 que define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera y se toman otras determinaciones" donde se definen los criterios operativos para las Visitas de Campo, el cual establece en su Artículo 2.2.5.9.2.1.

...En cuanto a las inspecciones de campo a estos títulos que registran accidentes mineros, debe aclararse que las visitas de fiscalización proceden una vez se hayan levantado las medidas impuestas durante el desarrollo de las acciones de salvamento minero, es decir, derivado de la atención de la emergencia, la mayoría de las veces, procede la imposición de medidas de seguridad en las que se ordena la suspensión o cierre, parcial o total de la operación minera, durante ese lapso de tiempo no deben realizarse inspecciones de fiscalización integral, las actividades extractivas se suspenden y solo en algunos casos particulares, se autorizan algunas labores de mantenimiento para prevenir otras situaciones de riesgo.

Una vez se surten los procesos de investigación del accidente minero, de acuerdo al Decreto 1886 de 2015 “Por el cual se establece el Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas” y se establecen los planes de mejoramiento que deben implementarse para garantizar condiciones seguras de operación, se realizan las inspecciones de fiscalización integral. Es por ello, que en ocasiones no coincide en la misma anualidad el levantamiento de las medidas de seguridad impuestas luego de la emergencia minera y la ejecución de la inspección de campo. Adicionalmente, previo a la programación y ejecución de las inspecciones de campo de fiscalización, debe verificarse que el plan de mejoramiento que busca subsanar las condiciones no seguras en la operación minera, se encuentre aprobado por la autoridad minera y en proceso de implementación, lo anterior a efectos que la visita tenga efecto sobre el avance y el cumplimiento de lo acordado y aprobado.

...El porcentaje indicado en el informe de gestión, Convenio 052, hace referencia a la totalidad de los títulos enmarcados en los criterios de priorización establecidos en el Decreto 2504 de 2015, para este reporte la ANM no diferencia los títulos con accidentalidad minera, toda vez que la programación se realiza para todos los que cumplen algún criterio de priorización y sobre ellos se realiza el seguimiento y trazabilidad en la herramienta de fiscalización.

...Para la VSCSM, es de suma importancia el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2504 de 2015, en cuanto a los criterios de priorización de los títulos mineros, es por ello que, en sus Planes de Acción considera los elementos necesarios para la planeación de las actividades y la programación de las inspecciones de campo que permitan alcanzar el cumplimiento de estas metas anuales. En este mismo sentido, ha implementado otras acciones orientadas al seguimiento y acompañamiento a la gestión que desarrollan los diferentes grupos de trabajo en los Puntos de Atención Regional y en Bogotá, es así como mensualmente se realizan dos reuniones de seguimiento a la gestión, una de ellas, el Comité de Verificación y Seguimiento a la Fiscalización, implementado mediante Resolución 000039 del 19 de enero de 2018.

En el marco de este se analiza, entre otras cosas, todo lo correspondiente al cumplimiento de la programación de inspecciones y se definen las acciones a implementar, de igual forma se analiza los datos de accidentalidad y también se emprenden acciones en ese sentido, a este Comité asiste un delegado de los PAR y por su intermedio, se comunican las decisiones al resto del equipo de coordinación”.

Análisis de la repuesta

En respuesta enviada mediante radicado ANM N° 20201100267941, la ANM afirma que a pesar de que los PINES 14665, 4205 y 8420 fueron remitidos a la Coordinación del Grupo PIN hasta el segundo semestre del 2018 éstos fueron visitados dos veces año; sin embargo, para el PIN 3452 se confirma el hallazgo ya

que solo se realizó una visita de campo y no se encuentra dentro del grupo de expedientes trasladados durante el segundo semestre 2018.

En cuanto a las revisiones documentales, se confirma el hallazgo en cuanto que la diferencia entre la cantidad que PINES que se les realizó solo 1 revisión documental entre los años 2018 y 2019 es significativa ya que el porcentaje de expedientes revisados solo 1 vez pasó de 89% en el 2018 a 10% en el 2019, con lo cual se evidencia que existe más control sobre la operación de los PINES cuando los expedientes se revisan 2 veces en el año.

Respecto a los títulos con fatalidades y emergencias año anterior, según respuesta de la ANM si bien en algunos casos no coincide en la misma anualidad el levantamiento de las medidas de seguridad minera y la ejecución de la inspección de campo, a la CGR no le fue informado con datos exactos cuáles y cuantos de los títulos con fatalidades o emergencias en el año anterior cumplieron con esta condición para los años 2018 y 2019.

No se desvirtuaron los hechos planteados con relación a los porcentajes de títulos con fatalidades y emergencias en los años anteriores a las vigencias analizadas. Adicionalmente, la Tabla N°8 del informe consolidado 2019 del Convenio 052 discrimina los porcentajes de avance de las visitas de campo para los títulos priorizados por seguridad contrario a lo afirmado por la ANM en cuanto que el porcentaje indicado corresponde a la totalidad de los títulos priorizados. Con relación a los títulos en proceso de formalización y al seguimiento y control de los títulos localizados en zonas de páramos, no se adjuntaron evidencias para desvirtuar los hechos por lo que se mantienen las situaciones señaladas.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 13. Cumplimiento de los planes de acción vigencias 2018-2019

El Ministerio de Minas y Energía, a través de las Resoluciones Nos. 181016 de 2012, y 181492 de 2012, delegó en la Agencia Nacional de Minería (ANM) y en la gobernación de Antioquia, respectivamente, la función de fiscalización.

El Convenio 052 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería para el ejercicio de la delegación conferida por el Ministerio mediante las resoluciones anteriormente mencionadas. Entre las principales obligaciones de la ANM en este Convenio se encuentran realizar todas las actividades necesarias para el cabal cumplimiento de la función delegada; proyectar y proferir los actos administrativos necesarios para garantizar el cumplimiento de normas y de los contratos de exploración y explotación de yacimientos minerales y las tareas que se requieran con ocasión de las actividades de fiscalización; presentar informes bimensuales sobre el desarrollo de la delegación entre otros.

El Decreto 2504 de 2015 establece: “Artículo 2.2.5.9.2.1. Los criterios mínimos para realizar la fiscalización minera...serán los siguientes:

a. Evaluación Documental. Es la parte de la fiscalización que consiste en la evaluación del cumplimiento de todas las obligaciones legales y contractuales a través de la verificación de los documentos obrantes en el expediente minero. Entre estos documentos se encuentran: pólizas mineras, formatos básicos mineros - FBM, permisos y autorizaciones ambientales, pago de las contraprestaciones económicas, programas de trabajos e inversiones - PTI o programas de trabajo y obras - PTO.

b. Inspecciones de Campo. Es la parte de la fiscalización que se refiere a la verificación en campo del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del título minero y de la normatividad vigente. Esta inspección se adelantará de acuerdo con la etapa en que se encuentre el proyecto minero, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley para la ejecución...

c. Requerimiento y notificación. Realizada la inspección de campo o la evaluación documental, el Ministerio de Minas y Energía o la entidad a quien este delegue o a quien se tercerice la fiscalización deberá en un término máximo de un (1) mes, rendir un informe de inspección de campo, concepto técnico o acto administrativo, en el que se determine el estado del cumplimiento de las obligaciones derivadas del título minero, así como los requerimientos y recomendaciones que se deriven del mismo, sin perjuicio de aquellas medidas que se tomen durante la inspección de campo.

d. Frecuencia y priorización de la fiscalización. La entidad que realice la fiscalización deberá presentar para su aprobación a la Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, en el mes de noviembre de cada año, un plan de acción con la programación de las visitas que realizará el año siguiente...

Para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores los planes de acción 2017-2018 y 2019-2020 establecieron las siguientes metas de medición de las actividades de fiscalización minera para las vigencias analizadas en esta auditoria:

Actividad de fiscalización	Meta 2018 (*)	Meta 2019 (**)
Inspecciones de campo	95% de los títulos vigentes	6.248
Evaluación documental	100% de los títulos vigentes	100% de los títulos vigentes. Para los PINES realizar dos revisiones en el año.

(*) De acuerdo al Catastro Minero Colombiano, a 30 de octubre de 2018, existen 6633 títulos mineros vigentes sobre los cuales la ANM tiene la función delegada de fiscalización. Fuente: Plan de Acción 2019-2020 (pag 3).

(**) Información extraída del informe consolidado de supervisión 2019 del Convenio GGC 052/ 2013 (pag 39). De acuerdo con dicho informe a 31 de diciembre de 2019, existían 6.237 títulos mineros vigentes sobre los cuales la ANM tiene la función delegada de fiscalización.

Una vez revisados los resultados de cumplimiento de metas del plan de acción 2017-2018 se observó específicamente para la vigencia 2018 lo siguiente:

Los PINES 3452, 14665, 4205 y 8420 solo fueron visitados 1 vez.

Para los títulos de pequeña y mediana minería, la siguiente tabla muestra los Puntos de Atención Regionales donde no se cumplió la meta de inspecciones de campo establecida en el plan de acción 2017-2018 en los términos que lo establece el Decreto 2504/2015. Cabe resaltar que los PAR Nobsa y Bogotá son los que mayor número de títulos mineros registraron para el año 2018.

PAR donde no se cumplió la meta de inspecciones de campo 2018

PAR	TÍTULOS VIGENTES A 31 OCT/2018	META ORIGINAL DEL PA (95%)	VISITAS EJECUTADAS	% DE REALIZACIÓN DE VISITAS
Nobsa	1444	1372	847	61%
Bogotá	1197	1137	917	80%
Cartagena	440	418	335	80%
Pasto	208	198	193	97%
Quibdó	60	57	28	49%
Zona occidente (Chocó)	85	81	28	34%

Fuente: Análisis CGR con información ANM

Para las revisiones documentales de los títulos mineros denominados PINES, según información allegada mediante radicado 2020ER0098843 del 02/10/2020, a 42 de los 47 PINES vigentes para el 2018 se les realizó tan solo 1 revisión documental.

Para los títulos de pequeña y mediana minería, en la siguiente tabla se evidencian los Puntos de Atención Regionales donde hubo incumplimiento de metas del plan de acción 2017-2018 en cuanto a revisiones documentales:

PAR donde hubo incumplimiento de metas del PA 2017-2018.

PAR	TÍTULOS VIGENTES A OCT/2018	META PLAN DE ACCIÓN (100%)	NÚMERO DE TÍTULOS NO REVISADOS DOCUMENTALMENTE	% DE TÍTULOS NO REVISADOS DOCUMENTALMENTE
Nobsa	1444	1444	506	35%
Bogotá	1197	1197	498	42%
Marmato	107	107	28	26%
Valledupar	314	314	70	22%
Ibagué	723	723	119	16%
Pasto	208	208	28	13%
Medellín	222	222	25	11%
Cucutá	603	603	55	9%

B/manga	426	426	34	8%
Manizales	316	316	26	8%
Zona occidente (Chocó)	85	85	7	8%

Fuente: Análisis CGR con información ANM

Además, se identificó para la vigencia 2019 respecto a las inspecciones de campo en los títulos de pequeña y mediana minería, que la meta en un 80% como se muestra a continuación:

Resultados inspecciones de campo 2019

Objetivo	Meta 2019	Ejecutadas 2019	Notificadas 2019	% Avance
Visitas de campo	6.248	5.139	5.007	80%

Fuente: Informe consolidado de supervisión 2019 Convenio GGC 052/2013

Para la revisión documental en títulos denominados PINES, a 5 de los 48 PINES vigentes para el 2019 se les realizó tan solo 1 revisión documental y a 6 PINES no se les realizó revisión documental ya que no se indicó el/los profesional/es que la realizaron. Respecto a los títulos de pequeña y mediana minería, en la siguiente tabla se evidencian los PAR donde hubo incumplimiento de metas del plan de acción 2019-2020 en cuanto a revisiones documentales:

PAR donde hubo incumplimiento de metas del PA 2019-2020.

PAR	TÍTULOS VIGENTES A 1 ENERO 2019	META PLAN DE ACCIÓN (100%)	NÚMERO DE TÍTULOS NO REVISADOS DOCUMENTALMENTE	% DE TÍTULOS NO REVISADOS DOCUMENTALMENTE
Nobsa	1427	1427	289	16%
Z.Centro	1199	1199	230	12%
Zona Occidente	86	86	16	18%
Manizales	316	316	15	7%
Quibdó	60	60	4	3%

Fuente: Análisis CGR con información ANM

Lo anterior es debido a la Ineficacia en la planificación, seguimiento y control de los planes de acción de las actividades de fiscalización (inspecciones de campo y revisiones documentales) que presenta cada 2 años la ANM al Ministerio de Minas y Energía.

Lo anterior genera ineficiencia y falta de oportunidad de las acciones de seguimiento y control que debe realizar la ANM a los títulos mineros del país, con lo cual no se cuenta con un conocimiento real y veraz del estado en que se encuentra la actividad minera en Colombia.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

... frente a los títulos PIN enunciados en la observación con una sola visita de seguimiento en la vigencia de 2018, nuevamente vale aclarar que varios de los títulos PIN fueron declarados Proyectos de Interés Nacional mediante Resolución No. 00204 del 15 de marzo de 2018, por lo que sólo a partir del segundo semestre de 2018 fueron remitidos a la Coordinación del Grupo PIN, para iniciar su correspondiente fiscalización y seguimiento, de acuerdo con los parámetros que para éstos aplica. Entre estos títulos que, a partir de la Resolución citada fueron declarados nuevos PIN, están incluidos los títulos 14665, 4205 y 8420.

...Frente a la evaluación o revisión documental de los Proyectos de Interés Nacional –PIN, se busca garantizar como mínimo una evaluación documental, por lo que el objetivo es que todos los títulos PIN cuenten como mínimo con una evaluación documental.

...A manera de aclaración, para la interpretación de las cifras de gestión y los porcentajes de cumplimiento de las metas, es importante resaltar que la línea base que se define al inicio de cada anualidad se mantiene para el cálculo mensual y el cierre, independiente si el número de títulos en competencia cambia a lo largo del año, es decir, para algunos grupos de trabajo no será factible llegar al 100% de su meta, porque al final del año no cuenta con la totalidad de los títulos mineros objeto de fiscalización.

Adicionalmente, para el cierre de la gestión y el reporte de los indicadores correspondientes, en cada periodo se analiza de manera puntual las situaciones que impidieron a los diferentes equipos de trabajo llegar al 100% de cada una de las metas. Estos aspectos, consideran las mejoras que se deben implementar bien sea en los procedimientos, en los criterios y lineamientos de evaluación o en aspectos asociados al control de la gestión.

Para la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera-VSCSM, es de suma importancia el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2504 de 2015, en cuanto a los procesos y procedimientos para las evaluaciones documentales e inspecciones de campo, es por ello que, en sus Planes de Acción considera los elementos necesarios para la planeación de las actividades y la programación de las inspecciones de campo que permitan alcanzar el cumplimiento de las metas anuales. En este sentido, como ya se indicó en la respuesta a la Observación 22, ha implementado estrategias orientadas al seguimiento y acompañamiento a la gestión en los Puntos de Atención Regional y en Bogotá. Una de ellas es el Comité de Fiscalización sobre el cual ya se hizo referencia, complementando para este tema que en el marco de este Comité, también se analizan aspectos asociados a la actividades complementarias a la fiscalización, como son revisión y ajuste de los procedimientos de seguimiento y control a los títulos mineros, uso de herramientas

y nuevas tecnologías, necesidad de impartir lineamientos específicos, entre otros aspectos, todos ellos orientados a garantizar que los equipos de trabajo cuenten con los elementos de planeación y ejecución que permitan desarrollar las actividades y cumplir las metas pactadas.

La otra instancia, es la reunión mensual de revisión de cifras de gestión, en ella se analiza de manera integral el avance en los diferentes frentes de trabajo, así mismo se analiza el comportamiento de los indicadores de gestión, de esta mesa también se desprenden, acciones de mejora y estrategias de acompañamiento a los diferentes grupos”.

Análisis de la repuesta

En respuesta enviada mediante radicado ANM N° 20201100267941, la ANM afirma que a pesar de que los PINES 14665, 4205 y 8420 fueron remitidos a la Coordinación del Grupo PIN hasta el segundo semestre del 2018 éstos fueron visitados dos veces año; sin embargo, para el PIN 3452 se confirma el hallazgo ya que solo se realizó una visita de campo y no se encuentra dentro del grupo de expedientes trasladados durante el segundo semestre 2018.

En cuanto a los porcentajes de inspecciones de campo de los títulos de pequeña y mediana minería que no cumplieron con la meta 2018 y 2019, no se adjuntaron evidencias que explicaran o desvirtuaran las situaciones encontradas.

En cuanto a las revisiones documentales de los PINES, se confirma el hallazgo en cuanto que la diferencia entre la cantidad que PINES que se les realizó solo 1 revisión documental entre los años 2018 y 2019 es significativa ya que el porcentaje de expedientes revisados solo 1 vez pasó de 89% en el 2018 a 10% en el 2019, con lo cual se evidencia que existe más control sobre la operación de los PINES cuando los expedientes se revisan 2 veces en el año. En cuanto a las revisiones documentales de los títulos de pequeña y mediana minería en los diferentes Puntos de Atención Regional – PAR, se confirman las situaciones encontradas ya que no se adjuntaron evidencias que las explicaran o desvirtuaran.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 14. Trabajo interinstitucional con autoridades ambientales en ejecución de planes de acción vigencias 2018-2019

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 establece la posibilidad de que las entidades públicas se asocien entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas mediante la celebración de convenios.

El artículo 3 del Decreto 4134 de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, señala que es función de la entidad administrar integralmente los recursos

minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran. Por su parte el artículo 17 establece que serán funciones de la Vicepresidencia de Promoción y Fomento entre otras realizar acompañamiento, dar asistencia técnica a los proyectos mineros y facilitar la solución de problemas ambientales, sociales y de infraestructura en coordinación con las autoridades competentes.

De acuerdo con el artículo 16 del Decreto 4134 de 2011, a la vicepresidencia de seguimiento, control y seguridad minera establecer los términos de referencia aplicables a la elaboración, presentación y aprobación de estudios mineros, guías técnicas para adelantar los trabajos y obras en los proyectos mineros, en coordinación con las autoridades ambientales para lo pertinente. Por su lado, el Decreto 2504 de 2015 establece:

“Artículo 2.2.5.9.2.1. Los criterios mínimos para realizar la fiscalización minera...serán los siguientes: ...e. Inspecciones conjuntas: El Ministerio de Minas y Energía o la entidad a quien este delegue o a quién se tercerice la fiscalización, informará a la autoridad ambiental competente la programación de las inspecciones de campo en procura de contar con su acompañamiento en las que considere pertinente; lo anterior a fin de evidenciar, dentro del marco de sus competencias, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del título minero y del instrumento ambiental correspondiente. Dicha información podrá ser compartida entre dichas autoridades. No obstante, en ningún caso, la fiscalización se subordinará a su realización en forma conjunta.”

En el marco de este último numeral se tiene que la Agencia ha suscrito los siguientes cinco (5) Convenios⁵ cuyo objeto es aunar esfuerzos entre la ANM y la respectiva autoridad ambiental regional, con el fin de establecer procesos de gestión conjunta en materia minero ambiental respecto de los títulos mineros otorgados e inscritos en el registro minero nacional en la jurisdicción de cada autoridad ambiental.

En la siguiente tabla se presentan las autoridades ambientales que tienen Convenios con la ANM para aunar esfuerzos con el fin de establecer procesos de gestión conjunta en materia minero ambiental respecto de los títulos mineros otorgados en su jurisdicción; los títulos mineros presentes en las jurisdicciones de

⁵ 001/2019 Corpocesar

010/2017 Corpoboyacá

009/2017 Corpoguavio

1808/2017 CAR

002/2019 Corpocaldas

las diferentes CARs del país; y la cantidad de visitas conjuntas con la ANM que se han realizado en el periodo 2017-2019 a estos títulos:

Títulos mineros en jurisdicción de autoridades ambientales y visitas conjuntas con ANM

RESPUESTA CAR	CONVENIO CON ANM	NUMERO DE TITULOS POR JURISDICCION	NUMERO DE VISITAS NO REALIZADAS CON ANM	NUMERO DE VISITAS REALIZADAS CONJUTAMENTE
CAM		97	95	2
CARDER		33	27	5
CDA		6	2	4
CDMB		181	177	4
CORANTIOQUIA		1001	879	122
CORMACARENA		132	132	0
CORNARE		9	9	0
CORPOCALDAS	X (Convenio 002/2019)	219	218	1
CORPOCESAR	X (Convenio 001/2019)	141	141	0
CORPOCHIVOR		61	60	1
CORPOMOJANA		9	9	0
CORPONARIÑO		23	23	0
CORPONOR	X (Convenio 005/2018)	314	286	28
SUR DE BOLIVAR-CSB		72	72	0
CORPOORINOQUIA		138	125	13
CORPOURABA		24	24	0
CORTOLIMA		241	218	22
CRC-CAUCA		122	121	1
CRQ-QUINDIO		9	8	1
CVC-VALLE DEL CAUCA		163	161	2
CAS		112	103	9
CORPOAMAZONIA		54	53	1
CVS		35	33	2

(*)CAR, CORPAMAG, CORPOBOYACÁ no enviaron información sobre este punto.

Como se puede observar Corpocaldas, Corpocesar y Corponor han celebrado los Convenios N° 001/2019, 002/2019 y 005/2018 con la ANM; sin embargo, para los casos de Corpocaldas y Corpocesar ninguna visita a los títulos mineros presentes en estas jurisdicciones se ha realizado en compañía de la ANM. Para el caso de Corponor tan solo 28 títulos de los 314 presentes en su jurisdicción, es decir el 8%,

han tenido visitas conjuntas con la Agencia. Para las CARs restantes se evidencia que las visitas conjuntas con la ANM, en casi ninguna de ellas alcanza a ser del 10%.

Así las cosas, se demuestra que la articulación interinstitucional entre la ANM y las autoridades ambientales es casi nula en los procesos de fiscalización de títulos mineros en el país.

Ausencia de estrategias para articular los esfuerzos de la autoridad minera y las autoridades ambientales para que se logren resultados de manera adecuada y en concordancia con los objetivos y metas previstas de las actividades de fiscalización a títulos mineros en el país, además de la carencia de voluntad e interés del ANM para realizar el seguimiento y control conjunto con autoridades ambientales de las actividades de fiscalización.

Debilidad de los mecanismos de control y seguimiento de las obligaciones ambientales que deben cumplir los titulares mineros con lo cual se fomenta la pérdida y deterioro de los recursos naturales de la Nación.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

“De conformidad con lo expuesto y con el objeto de mencionar algunos casos puntuales que permitan evidenciar lo manifestado, es importante traer a colación que, en el marco del Convenio Interadministrativo No. 005 de 2018 suscrito con CORPONOR, en el año 2020, el Punto de Atención Regional Cúcuta ha llevado a cabo capacitaciones virtuales en ANNA y GENESIS MINERO y, así mismo, CORPONOR ha realizado capacitaciones en temas de Licencia Ambiental Temporal y Ordenamiento Territorial, a las Alcaldías de Zulia, Sardinata, Los Patios, Ocaña y Villa del Rosario en el Departamento Norte de Santander. (Se adjunta constancias de jornadas de capacitación).

Así mismo, en el marco del Convenio Interadministrativo No. 001 de 2019 suscrito entre la Agencia Nacional de Minería y CORPOCESAR, se propusieron, entre otras líneas de acción, realizar visitas conjuntas a determinados títulos, con la finalidad de evaluar los impactos y riesgos que se evidencian constantemente en las visitas realizadas por la autoridad minera las cuales son remitidas a la Corporación para su conocimiento y fines pertinentes. Para verificar el cumplimiento por parte de la ANM, se adjunta a la presente, 3 oficios mediante los cuales se solicitó acompañamiento de la autoridad ambiental del Cesar para la realización de 3 inspecciones de campo y en los cuales CORPOCESAR no se presentó a la visita, tal como consta en los informes de visita de fiscalización integral.

En el mismo sentido, la gestión conjunta efectuada por el PAR Manizales y la autoridad ambiental en los años 2018 – 2019, va encaminada, entre otras, a la realización de visitas conjuntas de seguimiento o fiscalización de las obligaciones

minero ambientales, transferencia de información para la ejecución del Convenio GGC-388-2018, celebrado entre Minminas y Corpocaldas, participación en mesa de trabajo conjuntas en búsqueda de la articulación interinstitucional para la regularización minera y ambiental (Minminas, ANM, Corpocaldas).

...Además de lo anterior, la Autoridad Minera remite los informes de visita a las autoridades ambientales competentes en los casos en que se advierten afectaciones ambientales indebidas en el área minera objeto de visita. De conformidad con lo anterior, se adjuntan al presente algunos de los oficios remitidos de los Informes de Visita de Fiscalización, de conformidad con lo determinado en el Anexo MIS4-P-002 No. 6 de la Gestión Integral para el seguimiento y control a los Títulos Mineros, Tercera Fase, Elaboración y Presentación de Informes...

...De conformidad con todo lo expuesto anteriormente, es claro que, a pesar de que la Agencia Nacional de Minería no resulta ser la autoridad competente para realizar control directo y sancionar a los titulares mineros en virtud de sus posibles incumplimientos en materia ambiental, con excepción de la exigencia al titular de la presentación del instrumento ambiental para el proyecto expedido por la autoridad ambiental competente, si se preocupa por mantener un acercamiento y flujo de información constante con las autoridades ambientales de cada jurisdicción, con el fin de coordinar sus acciones de seguimiento a los títulos mineros.

Adicional a lo anterior, la Agencia Nacional de Minería involucra a la autoridad ambiental correspondiente en todas las fases del proceso de fiscalización, ya sea solicitando el acompañamiento de la autoridad ambiental competente cuando considere que las particularidades del área del título minero lo ameritan, frente a lo cual no se puede garantizar su efectiva presencia, o de forma posterior, al remitirle los informes de fiscalización para informarle con ello, de los posibles incumplimientos evidenciados, siendo estos el resultado del análisis y revisión de los diferentes aspectos de la mina, entre ellos, los asuntos ambientales antes expuestos.

En conclusión, la Agencia Nacional de Minería, a diferencia de lo manifestado por el Ente de Control, ha venido aunando esfuerzos con las autoridades ambientales con mayor presencia de actividad minera en el país, tendiente a fortalecer la gestión minero-ambiental territorial y articular las acciones de seguimiento y fiscalización integral a títulos mineros en el territorio nacional..."

Análisis de la repuesta

En cuanto al Convenio 005/2018 celebrado con CORPONOR, se confirman los hechos ya que no se adjuntaron evidencias que los desvirtuaran, si bien la ANM referencia capacitaciones virtuales llevadas a cabo en el año 2020, esta vigencia se encuentra fuera de esta auditoría.

En cuanto al Convenio 001/2019 celebrado con CORPOCESAR, si bien la ANM informa que se enviaron 3 oficios de solicitud de acompañamiento a inspecciones de campo a la autoridad ambiental, lo cierto es que en esta jurisdicción hay 141 títulos, es decir que, por un lado, 3 inspecciones corresponden tan solo al 2% y por otro, ninguna visita a la fecha se ha realizado conjuntamente.

En cuanto al Convenio 002/2019 celebrado con CORPOCALDAS, la ANM afirma que el PAR Manizales ha trabajado conjuntamente en mesas de trabajo con la autoridad ambiental en búsqueda de la articulación interinstitucional; sin embargo, lo cierto es que a la fecha tan solo 1 visita a títulos mineros en esta jurisdicción se ha realizado de forma conjunta.

La ANM afirma en su respuesta que los informes de visita de títulos mineros donde se advierten afectaciones ambientales indebidas son remitidos a las respectivas autoridades ambientales; sin embargo, solo se evidenciaron 3 comunicaciones enviadas en febrero, junio y agosto del 2017 a una sola autoridad ambiental (CORPOCALDAS). Para las vigencias 2018 y 2019 y para las demás autoridades ambientales, incluidas las que tienen Convenio suscrito con la ANM, no existen evidencias de que esta obligación de la ANM atribuida en el procedimiento MIS4-P-002 N°.6 de la Gestión Integral para el seguimiento y control a los títulos mineros, se esté cumpliendo.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 15. Idoneidad personal para cumplimiento actividades de fiscalización (inspecciones de campo y revisiones documentales).

El Ministerio de Minas y Energía, a través de las Resoluciones No. 181016 de 2012, y 181492 de 2012, delegó en la Agencia Nacional de Minería (ANM) y en la Gobernación de Antioquia, respectivamente, la función de fiscalización.

Es así que se celebra el Convenio 052 de 2013 entre el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería para el ejercicio de la delegación conferida por el Ministerio mediante las resoluciones anteriormente mencionadas. Entre las principales obligaciones de la ANM en este Convenio se encuentran realizar todas las actividades necesarias para el cabal cumplimiento de la función delegada y disponer del personal idóneo para resolver los trámites técnicos, jurídicos, administrativos y operativos que se requieran para garantizar el manejo eficaz de la fiscalización de títulos mineros y de los recursos que se le asignen para el ejercicio de la función delegada y que guarde relación directa con la función de fiscalización, entendida esta en los términos del artículo 13 de la Ley 1530 de 2012.

Por su parte el Decreto 2504 de 2015 establece: *“Artículo 2.2.5.9.5 trámites, formatos y protocolos.*

Parágrafo. Los perfiles de los profesionales que realicen la fiscalización en la etapa de exploración deben ser: geólogos o ingenieros geólogos; y en la etapa de construcción y montaje y explotación: ingenieros en minas, ingenieros de minas y metalurgia, quienes podrán contar con el apoyo de profesionales de otras disciplinas cuando las características del proyecto así lo requieran. Respecto de la evaluación jurídica, esta debe efectuarse por abogado titulado” (subrayado fuera de texto).

La Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1 establece: “Son deberes de todo servidor público:

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

Una vez revisada la información allegada por la ANM se evidenciaron los siguientes incumplimientos en cuanto los perfiles profesionales del personal que debe realizar las actividades de fiscalización según el Decreto 2504 de 2015, artículo 2.2.5.9.5:

PINES

En la siguiente tabla se indican los códigos de los PINES que para las vigencias 2018 y 2019 no fueron inspeccionados por los perfiles profesionales que indica el Decreto 2504 de 2015, a saber, en etapa de exploración deben ser: geólogos o ingenieros geólogos; y en la etapa de construcción y montaje y explotación: ingenieros en minas, ingenieros de minas y metalurgia:

Incumplimientos en cuanto a perfiles profesionales del personal que realiza las inspecciones de campo y las revisiones documentales los PINES.

	VIGENCIA 2018		VIGENCIA 2019	
	Títulos en etapa de exploración	Títulos en etapa de explotación	Títulos en etapa de exploración	Títulos en etapa de explotación
Inspecciones de campo que no cumplen con los perfiles profesionales indicados en el Decreto 2504 de 2015	código EIG-163	código 9319	código EIG-163	
Revisiones documentales que no cumplen con los perfiles profesionales	código 3452 código EIG-163		código EIG-163 código III-08021	

indicados en el Decreto 2504 de 2015			
Revisiones documentales sin apoyo de abogados			21 de las 90 revisiones realizadas.
Revisiones documentales sin apoyo técnico			63 de las 90 revisiones realizadas.

Fuente: Análisis CGR con información ANM

Pequeña y mediana minería

En la siguiente tabla se indican los porcentajes de los títulos mineros que para las vigencias 2018 y 2019 no fueron inspeccionados por los perfiles profesionales que indica el Decreto 2504 de 2015, a saber, en etapa de exploración deben ser: geólogos o ingenieros geólogos; y en la etapa de construcción y montaje y explotación: ingenieros en minas, ingenieros de minas y metalurgia:

Incumplimientos en cuanto a perfiles profesionales del personal que realiza las inspecciones de campo y las revisiones documentales en pequeña y mediana minería.

	VIGENCIA 2018			VIGENCIA 2019		
	Títulos en etapa de exploración	Títulos en etapa de explotación	Títulos en etapa de construcción y montaje	Títulos en etapa de exploración	Títulos en etapa de explotación	Títulos en etapa de construcción y montaje
Inspecciones de campo que no cumplen con los perfiles profesionales indicados en el Decreto 2504 de 2015	58% (181 de 310)	14% (751 de 5271)	33% (81 de 239)	31% (82 de 263)	5% (286 de 5398)	14% (22 de 157)
Revisiones documentales que no cumplen con los perfiles profesionales indicados en el Decreto 2504 de 2015	Revisión 1: 23% (74 de 310) Revisión 2: 5% (16 de 310)	Revisión 1: 6% (368 de 5271) Revisión 2: 2% (90 de 5271)	Revisión 1: 15% (38 de 239) Revisión 2: 2% (2 de 239)	49% (129 de 263)	11% (626 de 5398)	11% (22 de 157)
Revisiones documentales sin apoyo de abogados	Revisión 1: 23% (74 de 310) Revisión 2: 5% (16 de 310)	Revisión 1: 6% (368 de 5271) Revisión 2: 2% (90 de 5271)	Revisión 1: 15% (38 de 239) Revisión 2: 2% (2 de 239)	49% (129 de 263)	11% (626 de 5398)	11% (22 de 157)

Fuente: Análisis CGR con información ANM

Lo anterior debido a ineficiencia en los procesos de selección del personal que realiza las actividades de fiscalización, es decir inspecciones de campo y revisiones

documentales de los títulos mineros del país. Adicionalmente, para la realización de las actividades de fiscalización no se cuenta con el personal necesario para cubrir todos los títulos de mediana y pequeña minería del país.

Genera ineficacia por parte de la ANM para resolver los trámites técnicos, jurídicos, administrativos y operativos que se requieran para garantizar el manejo eficaz, eficiente y oportuno de la fiscalización de títulos mineros.

En respuesta a la observación la entidad aclara:

“Con el ánimo de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2504 de 2020 en cuanto a los perfiles profesionales que deben adelantar las actividades de fiscalización en los títulos mineros dependiendo de la etapa contractual en la que se encuentre el título minero, el proceso Gestión Integral para el Seguimiento y Control de los Títulos Mineros, en cada uno de sus procedimientos, Evaluación de Obligaciones Contractuales e Inspecciones de Campo, relaciona claramente, en el acápite de descripción de las actividades, el perfil responsable de cada actuación, es decir en el detalle de cada tarea puede leerse cuál de ellas debe adelantarse por ingeniero y cual por abogado, lo anterior atendiendo además el alcance de los pronunciamientos que en virtud de la formación profesional debe y puede emitir cada uno de ellos. De igual forma en la Herramienta de Fiscalización en la que se consigna información y se gestionan las actuaciones administrativas, se encuentran claramente diferenciados los accesos a cada tarea según el perfil profesional.

Complementario a lo anterior, la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera y la Gerencia de Seguimiento y Control han desarrollado acciones puntuales orientadas al fortalecimiento de los equipos de trabajo de los Puntos de Atención Regional y de los grupos en Bogotá, de esta forma durante el último trimestre del año 2018, se realizó un análisis de las capacidades operativas de cada grupo de trabajo teniendo como fundamento el número de títulos en competencia, la etapa contractual en que se encuentran los mismos y algunas características técnicas y operativas del tipo de proyecto minero. Resultado de ello, se fortalecieron los equipos con los perfiles profesionales faltantes e incluso con personal de apoyo a la gestión

Adicionalmente, desde la Gerencia de Seguimiento y Control de la VSCSM, se realiza acompañamiento permanente a la programación de las actividades y la gestión en general que se desarrolla en cada grupo de trabajo, buscando con ello no solo que se cumplan las metas pactadas, sino también que se acaten los lineamientos establecidos para el ejercicio de la función delegada.

Ahora bien, frente al presunto incumplimiento de perfiles profesionales que participan en el proceso de evaluación documental o visitas de inspección, para el caso de los Proyectos de Interés Nacional, no son de recibo las apreciaciones expresadas por el órgano de control, en tanto que, la contratación y selección de

estos profesionales obedece a una estricta selección de acuerdo con las necesidades que se requieren y conforme con la experticia e idoneidad para abordar los diferentes componentes de una debida fiscalización minera. Es por ello que, para el caso de los PIN, se busca garantizar que cada título minero cuente con un profesional asignado para estos componentes así:

- 1. Componente Minero – Ingeniero de Minas*
- 2. Componente Geológico y Geotécnico – Geólogo*
- 3. Componente Ambiental – Ingeniero Ambiental*
- 4. Componente Social – Profesional Social*
- 5. Componente Jurídico – Abogado*

En tal sentido, cada título PIN tienen asignado un profesional experto en estos componentes, lo cual busca garantizar la experticia requerida a la hora de fiscalizar y hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones mineras.

Ahora, dependiendo el componente objeto de evaluación, participa el profesional respectivo, y como mínimo siempre se garantiza la intervención del Ingeniero de Minas y el profesional en derecho, quien a la hora de proyectar el acto administrativo de traslado, verifica y revisa desde el contexto legal, la actuación que se despliega originada de la evaluación técnica. Así entonces, para el caso de cada una de las placas enunciadas para los proyectos PIN en el cuadro citado por la contraloría, nos permitimos resaltar las actuaciones desplegadas y los profesionales que participaron”:

Análisis de la repuesta

Si bien la ANM afirma que cumplen estrictamente lo dispuesto en el Decreto 2504 de 2015 en cuanto a los perfiles profesionales del personal que realiza las inspecciones de campo y las revisiones documentales de los títulos mineros PINES y no PINES según la etapa en la que se encuentran, lo cierto es que no se adjuntaron evidencias que desvirtuaran los incumplimientos encontrados por la CGR en cuanto a los PINES EIG-163, 3452, 9319, III-08021 y a los porcentajes de títulos mineros que se indican en la Tabla N°2. El hallazgo se valida, con incidencia disciplinaria.

Hallazgo administrativo, con incidencia disciplinaria

Hallazgo No. 16. Actividad minera sin los respectivos Instrumentos ambientales

Artículo 85 Ley 685 de 2001 (Código de Minas) señala que “*Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la licencia ambiental no habrá lugar a la iniciación de trabajos y obras de explotación minera*”, y en ese contexto, el concesionario que tiene un título minero y no tramita u obtiene la licencia ambiental

no podrá adelantar las labores de explotación minera. *Estudio de impacto ambiental.* Simultáneamente con el programa de trabajos y obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la licencia ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutadas por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formaran parte de sus obligaciones contractuales.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.3. "Concepto y Alcance de la Licencia Ambiental...*la licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad*" y artículo 281 de la Ley 685 de 2001 "... *En el acto de aprobación del Plan de Obras y Trabajos la autoridad minera autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva Licencia Ambiental*".

En la etapa de construcción y montaje, donde prepara toda la infraestructura requerida para dar inicio a la etapa de explotación. Se requiere entre otros, el instrumento ambiental o trámite de inicio de la misma ante la autoridad ambiental respectiva. En la etapa de explotación. La cual comprende el conjunto de operaciones de extracción de minerales que se encuentran en el área de concesión, así como el acopio, beneficio, cierre y abandono de montajes e infraestructura. Se requiere además del cumplimiento del PTO, el cumplimiento de requisitos de la autorización ambiental, bien sea la licencia ambiental o el plan de manejo ambiental, o cualquier otro que se ajuste a las disposiciones ambientales vigentes. Si cuenta con autorización ambiental se debe verificar si ésta es global, si los términos en los que se ha otorgado corresponden a la realidad del título minero, esto es, identidad del titular minero, que coincida con el polígono minero, que los minerales sean los que efectivamente fueron autorizados en el título minero y los documentos técnicos.

En análisis de la relación de las licencias ambientales, planes de manejo ambiental y planes de cumplimiento ambiental en proyectos, contratos y títulos mineros a cargo de la ANM, de un total de 6143 títulos mineros, se estableció que de 5459 títulos mineros vigentes en etapa de explotación, que requieren instrumento ambiental que autorice la explotación, 3066 títulos mineros no presentan instrumento ambiental, es decir un 56% no cuentan con viabilidad ambiental debidamente aprobada por la autoridad ambiental respectiva.

DESCRIPCIÓN	No. TITULOS
Total, de títulos mineros	6143
Títulos etapa de explotación, Construcción y montaje	5459

Títulos mineros no presentan instrumento ambiental de 5459	3066
--	------

Fuente: Análisis CGR con información ANM

Cuando se establezca que se desarrollan actividades de explotación sin la respectiva autorización ambiental o sin el respectivo instrumento técnico, se debe ordenar la suspensión inmediata de las actividades; en el acto de aprobación del plan de obras y trabajos la autoridad minera autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva licencia ambiental.

Lo anterior debido a debilidades en el proceso de fiscalización en la verificación en campo del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del título minero y de la normatividad vigente, especialmente a la verificación de buenas prácticas y compromisos ambientales y sociales, en especial la tenencia y vigencia de los instrumentos adoptados e impuestos por las autoridades ambientales para el desarrollo de actividades mineras. Además, debido a que no se presenta la debida funcionalidad de las actividades de coordinación interinstitucional, son débiles y requieren también de una reglamentación en cuanto a los mecanismos y procedimientos a seguir de tal forma que permitan la armonización de las políticas ambientales y mineras, para la optimización de la gestión ambiental del sector, a nivel nacional y en las regiones que consideren prioritarias, en relación con los minerales estratégicos del País.

La falta de canales de comunicación y estrategias expeditas entre la Agencia Nacional de Minería con las autoridades ambientales, que permitan comunicación y actualización de las partes del inicio y estado de los títulos y expedientes; deficiencia en la compilación y control de la base de datos de los títulos mineros al encontrar casillas vacías que o permiten información clara y veras.

La afectación ambiental se hace evidente ya que el proceso extractivo como consecuencia del incumplimiento normativo, por ejecución de actividades al no contar con el instrumento de seguimiento ambiental no autorizado, demuestra un interés por conseguir altos y rápidos rendimientos económicos con el menor nivel de inversión, así las cosas, la afectación del paisaje (botaderos y patios), la afectación de cuerpos de agua, de la atmósfera por la presencia de polvo y partículas en suspensión o la recuperación geomorfológica son acciones que despreocupan al titular minero, sin control ni acciones de mitigación.

La Agencia Nacional de Minería, teniendo en cuenta el hecho de que titulares mineros realizan procesos de explotación minera sin el debido requisito del instrumento ambiental, debe poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los titulares mineros que no cuentan con la viabilidad e instrumento ambiental respectivo, basado en la consecuencia de estar desarrollando una actividad ilícita con presunta comisión de un delito; por lo anterior la Contraloría

General de la República hará el seguimiento respectivo de dichos traslados en las actividades correctivas del Plan de Mejoramiento.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Acorte de 30 de septiembre de 2020, la relación de títulos mineros en etapa de construcción y montaje y explotación sin instrumento ambiental, es la siguiente:

ETAPA	No. TÍTULOS	No. TÍTULOS SIN INSTRUMENTO
Construcción y montaje	371	309
explotación	5.285	2.342
Total	5.656	2.651

De los 5656 solo 3005 cuentan con el respectivo instrumento ambiental. No obedece a debilidades en el proceso de fiscalización ni a ausencia de coordinación interinstitucional sino, como se ha evidenciado en las reuniones de agenda intersectorial con los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en gran medida, obedece a represamientos de tramites en las autoridades ambientales en virtud de su capacidad operativa para la evaluación de solicitudes, de licencias ambientales y permisos y autorizaciones.

La ANM ha suscrito ocho (8) Convenios de gestión conjunta en materia minero ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales de: Cundinamarca, Boyacá, Frontera Nororiental de Colombia – Corponor, Caldas, César, Sur de Bolívar y Corpoguvio y se encuentran en trámite cinco (5) más a suscribir con: Sucre, Santander, Cormacarena y Corpochivor. Para determinar y analizar la situación de represamiento de trámites de licencias, permisos y autorizaciones. A través de la Ley 2056 de 2020... organización y funcionamiento del sistema general de regalías...”, se estableció la asignación de compensación a las Corporaciones autónomas Regionales, conforme lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. Para robustecer sus equipos técnicos, mejorar su capacidad tecnológica y avanzar en la depuración y gestión de trámites estancados. El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en la capítulo IX el Pacto por los Recursos Minero Energéticos para el Crecimiento Sostenible y la Expansión de Oportunidades, se trabaja para identificar los cuellos de botella y afianzar la articulación con las autoridades ambientales.

En la fiscalización que adelanta la ANM, se realizan evaluaciones documentales previas a las inspecciones de campo, a fin de verificar, entre otros, el estado de los trámites ante la autoridad minera y ambiental y el cumplimiento de la normatividad vigente en la materia minero ambiental, en la inspección de campo y contando con herramientas de geo posicionamiento y procesamiento digital, se verifican cinco componentes de gestión integral del proyecto minero a saber: Manejo Técnico; Seguridad e Higiene Minera; Gestión Ambiental; Aspectos Económicos y Gestión Jurídica. Para el caso de Gestión Ambiental.

Adicionalmente, se relacionan a continuación los títulos en etapa de Construcción y Montaje y Explotación con corte al 30 de septiembre de 2020:

Etapa	No. Títulos	No. Títulos sin instrumento ambiental	Sin Instrumento Ambiental con Restricción Ambiental	Con Resolución Caducidad Renuncia Pendiente de anotación	Con Resolución Multa	Con Proyecto de Resolución Caducidad Renuncia Terminación - Multa
Construcción y montaje	371	309	73	35	8	23
Explotación	5.285	2.342	524	341	92	380
Total	5.656	2.651	597	376	100	403

Análisis de la repuesta

La observación descrita por la Contraloría General se realiza en base a los datos a diciembre de 2019, de acuerdo a información remitida por la Agencia Nacional de Minería – ANM, donde se encontró Títulos etapa de explotación, Construcción y montaje 5459 de los cuales títulos mineros no presentan instrumento ambiental 3066.

Para este análisis se tuvo en cuenta el estado de títulos en: exploración, construcción y montaje, explotación, activo e inactivo, si cuenta con instrumento ambiental, superposición con zonas restringidas, presenta afecciones ambientales, visitas de fiscalización, coordinación entre la ANM y las Corporaciones.

De acuerdo a respuesta a la observación por parte de la Agencia Nacional de Minería - ANM, con corte de 30 de septiembre de 2020. Donde describen ttítulos etapa de explotación, Construcción y montaje 5656 de los cuales títulos mineros no presentan instrumento ambiental 2651.

De la respuesta realizada por la ANM, se encuentra que a pesar que los títulos mineros que no presentan instrumento ambiental disminuyo 415 títulos, se considera que el numero de 2651 títulos sin instrumento ambiental es alto razón por la cual no se desvirtúa la observación de "actividad minera sin los respectivos Instrumentos ambientales.

Hallazgo administrativo con traslado a la autoridad ambiental

Hallazgo No. 17. Áreas en superposición en zonas de paramos

La Ley 99 de 1993, en el aspecto específico de los páramos, consagró que páramos, Subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos

deben ser objeto de protección especial, y que la biodiversidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

En virtud de la expulsión del ordenamiento jurídico por motivos de inconstitucionalidad, de los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, Todos por un nuevo país", dada a través de la Sentencia C-035 de 2016 que establecían la posibilidad de continuar las actividades mineras al interior de las áreas delimitadas como páramo, cuando éstas estuvieren amparadas por título minero y licencia ambiental, otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010, quedó vigente sin excepción alguna. La prohibición general de desarrollar actividades de minería en las áreas delimitadas como páramos establecida en el inciso primero del artículo 173 precitado.

En consecuencia, la decisión adoptada por la Corte Constitucional mediante la referida Sentencia implica que se consideren como zonas excluidas de la minería de pleno derecho, aquellas que se superpongan con áreas delimitadas como páramo, y en consecuencia se genera la imposibilidad de desarrollar actividades tanto de exploración como de explotación minera dentro de tales áreas. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Código de Minas, el cual señala que 'En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos".

La Sentencia C-035 de 2016 da el ordenamiento jurídico, de los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, lo que trae consigo la imposibilidad de desarrollar actividades mineras en ecosistemas delimitados como páramo, -aun cuando las mismas cuenten con título minero perfeccionado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010- al operar la exclusión de pleno derecho a que hace referencia el artículo 36 del Código de Minas -Ley 685 de 2001.

La Ley 685 de 2001 en su artículo 36. Establece, "Efectos de la exclusión o restricción. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera, se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenara su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o

indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar”.

El Código de Minas, Ley 685 de 2001-, consagró en su artículo 52, la posibilidad de suspender las obligaciones emanadas del título minero ante la ocurrencia de eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, así: "Artículo 52. Fuerza mayor o caso fortuito. A solicitud del concesionario ante la autoridad minera las obligaciones emanadas del contrato podrán suspenderse temporalmente ante la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito. A petición de la autoridad minera, en cualquier tiempo, el interesado deberá comprobar la continuidad de dichos eventos.

El Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.8. "Ecosistemas estratégicos, las zonas de páramos, Subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo tanto las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las cuales podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente Decreto”.

En análisis documental sobre los títulos mineros ubicados en áreas delimitadas como páramos, se evidenciaron 303 títulos mineros en áreas en superposición con zonas de páramos, vigentes y suspendidos, que comprometen aproximadamente 169.695 hectáreas que han sido concesionadas para la exploración y explotación, de las cuales 41.465 Ha están en superposición con 25 páramos en el país. Es importante indicar que 32 títulos mineros están en área de jurisdicción del páramo de Santurbán – Berlín; además, se estableció que de estos 303, corresponden a títulos mineros PIN vigentes activos y suspendidos, que se encuentran en áreas de superposición en zonas de paramos.

PÁRAMO	Cantidad	Estado ambiental Títulos vigentes mayo 2020 Instrumento ambiental		
		SI	NO	Exploración o no se encuentra
Santurbán - Berlín	32	(15) 0032-68, 0089-68, 0161-68, 0308-68, 10395, 13604, 14833, 16725, 17215, , DE7-151, ICQ-10271, IJ5-11422X, FCC-814, 13779, 5668	(16) 22346, 0041-68, 0050-68, 0126-68, 0135-68, 13477, 13625, , , 6979, GE6-08E, HK8-09171, HKO-09271, ICQ-09542, , 0356-68, 14729, GHI-092, HAJ-111	(1) 0074-68
Pisba	70	(32) 01-003-96, 01-024-96, 01-068-96, 01-080-96, 01-097-96, 010-91, 078-92, 079-92, 11385, 120-92, 161R, 1845T, 1885T,	(38) 050-93, CHA-141, DCL-08141X, DHG-113, DIH-142, DIK-161, DK8-152, DL2-151, DL2-152, ECB-083, EG3-163, EGF-103, FCC-101,	

PÁRAMO	Cantidad	Estado ambiental Títulos vigentes mayo 2020 Instrumento ambiental		
		SI	NO	Exploración o no se encuentra
		1944T, 748T, BE9-091, BKS-081, CDK-102, CET-101, DCL-081, DEN-142, DGN-101, DIG-091, EBK-101, FD5-082, FER-153, FFP-081, FGD-141, FIU-082, HI6-08001, FHK-163, FIO-141	FDT-082, FEJ-112, FER-091, FFU-152, FG7-08051X, FG8-151, FJJ-081, FKQ-08311X, FLD-14001X, GB2-093, GCI-151, GD4-112, GD4-112A, GD6-101, GDT-09251X, GFF-091, HDH-151, HHS-11521, IDO-08091X, IJ3-08001X, FGN-152, FHI-081, FI6-142, FIM-102, FIO-10F	

Fuente: Equipo auditor con datos de la ANM 2019 y Corporaciones Autónomas Regionales

De los 303 títulos que tienen áreas en superposición en zonas de paramos, 289 títulos se encuentran en etapa de explotación y construcción y montaje, de los cuales 108 tienen instrumento ambiental y 184 títulos no cuentan con instrumento ambiental debidamente aprobado por autoridad ambiental respectiva. Algunos de los Títulos en zonas de páramo sin instrumento ambiental se encuentran:

PÁRAMO	TÍTULO	ÁREA EN SUPERPOSICIÓN (HECTÁREAS)	SUPERPOSICIÓN %
Chiles Cumbal	IKE-10371X	751,3	12,24
Los Nevados	GLN-094	2822,7	50,77
Guerrero	003-91	23	8,5
Jurisdicciones Santurbán - Berlín	0032-68	7,8	100
Jurisdicciones Santurbán - Berlín	16725	73,72	99,6

Fuente: Equipo auditor con datos de la ANM 2019 y CAR's

Lo anterior debido a falta de control por parte de la Agencia Nacional de Minería, dentro de la función de fiscalización en la aplicación de los procedimientos de la solicitud de contrato de concesión, en la verificación de los requisitos establecido en el artículo 271 de la Ley 658 de 2001 código de minas, a la falta planeación y establecimiento de estrategias, tecnología que permita la ubicación exacta e inconfundible de la propuesta de contrato de concesión; de canales de comunicación y estrategias expeditas entre la Agencia Nacional de Minería con las autoridades ambientales, que permitan actualizar las zonas restringidas para la minería.

Además de deficiencia en el control para verificar los conceptos técnicos y jurídicos de las solicitudes, no requerirle al solicitante la entrega de información o documentos complementarios a la solicitud de forma oportuna para que la autoridad

minera proceda a objetar la propuesta y a requerir que sea subsanada, demora en la toma de decisiones de requerir o rechazar las propuestas.

Se genera que no se estén llevando a cabo la suspensión de obligaciones en la ocurrencia de eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, emanadas del título minero, que imposibilitan el cumplimiento de las obligaciones contractuales, al constatarse que un título minero se encuentra ubicado en un área delimitada de páramo. Además, del riesgo que se afecten los recursos naturales ocasionando posibles impactos ambientales negativos, alteración de las condiciones iniciales de zonas estratégicas ambientales, intervención y presencia de personal en áreas de manejo especial.

La Agencia Nacional de Minería, teniendo en cuenta el hecho de que titulares mineros realizan procesos de explotación minera sin el debido requisito del instrumento ambiental, debe poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los titulares mineros que no cuentan con la viabilidad e instrumento ambiental respectivo, basado en la consecuencia de estar desarrollando una actividad ilícita con presunta comisión de un delito; por lo anterior la Contraloría General de la República hará el seguimiento respectivo de dichos traslados en las actividades correctivas del Plan de Mejoramiento.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Las zonas excluibles de la minería, se encuentran consagradas en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 (Código de minas), no podrán ejecutarse trabajos y obras de explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. La Ley 1382 de 2010, adicionó el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 para incorporar los ecosistemas de páramo y humedales a las zonas excluibles de actividad minera. No obstante, ante la inexecutable de la mencionada norma, mediante las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015 por las cuales se expiden los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014 – 2018, se reiteró la exclusión de actividad minera de los mencionados ecosistemas.

Así mismo la Ley 1930 de 2018, Gestión Integral de los Páramos en Colombia, establece como objeto de dicha ley, establecer como ecosistemas estratégicos los páramos. La autoridad minera no ha otorgado título minero alguno en ecosistemas de páramo a partir del 9 de febrero de 2010, conforme prohibición establecida en la 1382 de 2010 y ratificada por las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015. Así mismo, los títulos mineros otorgados, con arreglo a la Ley, con anterioridad a la mencionada prohibición y que se superponen total o parcialmente con ecosistemas de páramo, se entenderán excluidos de pleno derecho para el desarrollo de actividades mineras, una vez sean delimitados geográficamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al tenor de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 685 de 2001.

De los 467 títulos mineros en zonas de páramo vigentes a la promulgación de la Sentencia 035 de 2016, hoy se cuenta solamente con un total de 291 títulos, en virtud de los tramites de reducción de área, terminaciones renuncias, liquidaciones de títulos mineros, entre otros, sobre dichos ecosistemas, que fueron adelantados por la ANM.

Motivo	No. Registros	No. Títulos
Archivar por integración de áreas	7	4
Caducidad	81	74
Cancelación	1	1
Dar por terminado/extinguido/vencido u título	30	29
Desistimiento/devolución/renuncia a títulos	80	70
Fallo por orden judicial	1	1
Total	200	179

Los títulos que hoy presentan superposición con ecosistemas de páramo, presentan superposiciones totales y superposiciones parciales con dichos ecosistema, de manera tal que aquellos que tiene superposición parcial, cuenta con la posibilidad de desarrollar actividades mineras en el área del título que se encuentra fuera el área de páramo delimitado, por lo que la autoridad ambiental podrá adelantar de oficio o a petición de parte la modificación del instrumento ambiental, con el fin de que se excluya de actividad minera la zona del título ubicada dentro del respectivo páramo delimitado.

Por lo anterior, se solicita a la Contraloría General de la Republica cerrar esta observación ya que, de conformidad con lo expuesto anteriormente, AnnA Minería permite a la ANM conocer la ubicación exacta e inconfundible de la propuesta de contrato de concesión, junto con la información ambiental actualizada de las áreas excluidas de actividad minera, en las cuales no procede el otorgamiento de los títulos mineros, de acuerdo con la información suministrada por las Autoridades Ambientales.

Análisis de la repuesta

La observación descrita por la Contraloría General de la República se realiza con base en datos a 31 de julio de 2020, donde se evidenciaron 303 títulos mineros en áreas en superposición con zonas de páramos, de los cuales 289 títulos se encuentran en etapa de explotación y construcción y montaje, de los cuales 184 títulos no cuentan con instrumento.

La ANM establece que en la actualidad se interpreta con corte de 30 de septiembre de 2020, se cuenta con 291 títulos en zonas de páramo, mostrando una disminución no significativa con los 303 identificados por la CGR a julio 31 de 2020.

La ANM manifiesta contar con el Sistema Integral de Gestión Minera, en el cual se incorpora toda la información ambiental de las áreas excluidas de actividad minera, en las cuales no procede el otorgamiento de los títulos mineros. Por lo anterior el hallazgo se valida.

Hallazgo administrativo con traslado a la autoridad ambiental

Hallazgo No. 18. Títulos mineros con restricciones ambientales

La Resolución 1526 de 2012 “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”. Las compensaciones se deben aplicar de acuerdo con los siguientes criterios:

1. *En sustracciones temporales. Se deberá implementar medidas de recuperación y rehabilitación para la restauración ecológica del área temporalmente sustraída.*
2. *En sustracciones definitivas. Se deberá compensar con un área de valor ecológico equivalente al área sustraída de la reserva forestal.*

De acuerdo a lo establecido en la Resolución 1526 de 2012, el beneficiario del permiso de sustracción del área de reserva debe implementar una medida compensatoria por la afectación al medio ambiente y la potencial pérdida de servicios ecosistémicos que se haya podido causar por dicha sustracción.

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001, establece en el artículo 34. “*Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.*”

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.”

La CGR en análisis documental identificó la existencia de 929 títulos mineros activos, en todas las etapas, con restricciones de tipo ambiental, entre las que se encuentran, áreas de reserva forestal amazonia, Ley 2 de 1959, serranía de San

Lucas, reserva forestal protectora, parques Nacionales Naturales, reserva forestal del río Magdalena, área marina protegida Archipiélago del Rosario y San Bernardo, proyecto de recuperación de navegabilidad en el río Magdalena, reserva forestal del Pacífico Ley 2a/ Distrito Regional de Manejo Integrado, ZP – Guerrero, título en frontera, reserva forestal – DCS de los cerros del norte de Ibagué, Distrito Regional de Manejo Integrado Manglar de la Bahía de Cispata y sector aledaño del delta estuario, reserva forestal protectora nacional Serranía de la Coroza y Montes de María, entre otros ecosistemas afectados.

De estos títulos mineros vigentes en etapa de explotación, 538 no cuentan con instrumento ambiental expedido por autoridad ambiental competente, lo que agudiza más la problemática presentada de explotación minera en zonas de restricción ambiental, sin la autorización y/o viabilidad ambiental requerida.

Lo anterior debido a deficiencias de control y seguimiento al proceso de viabilidad ambiental del título minero, al no exigirle al solicitante la entrega oportuna de los documentos necesarios, que permitan determinar la incompatibilidad o restricción de la actividad minera, la delimitación definitiva del área libre factible de utilizar. Además de la falta de control por parte de la Agencia Nacional de Minería, en la aplicación de los procedimientos de la solicitud de contrato de concesión y a la demora en la toma de decisiones de requerir o rechazar las propuestas en los términos del artículo 274 de la Ley 685 de 2001.

En la asignación de áreas estratégicas especiales, concebidas como zonas de alto valor estratégico y potencial minero para el país, en las que se autoriza la exploración y explotación de minerales, para la declaración de estas áreas no se ha tenido en cuenta el componente ambiental, social y cultural, lo que implica que áreas ambientales y culturales de importancia como son la Amazonia o el Chocó biogeográfico, localizadas en zonas de reserva forestal, estén incluidas en la oferta del país a la gran minería, obviando todos los acuerdos y mandatos de conservación sobre ecosistemas estratégicos y de la biodiversidad, sin tomar las medidas inmediatas para garantizar que el interés económico de la minería no prevalezca sobre el derecho de la población a un ambiente sano.

Se genera una afectación a zonas de reserva, sin que se surtan las acciones de prevención y mitigación de impactos ambientales; para el caso del Chocó, se configuraron 40 áreas adjudicadas que abarcan 817.025 has; lo particular de este departamento es que el 90% de su territorio tiene un régimen de propiedad colectiva, y las áreas están en zonas de resguardos o de comunidades negras y en zonas declaradas patrimonio arqueológico de la nación. Esta asignación desconoce los planes de vida y etno - desarrollo de las comunidades, varias de las cuales han decidido no permitir la gran minería en sus territorios.

La Agencia Nacional de Minería, teniendo en cuenta el hecho de que titulares mineros realizan procesos de explotación minera sin el debido requisito del

instrumento ambiental, debe poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los titulares mineros que no cuentan con la viabilidad e instrumento ambiental respectivo, basado en la consecuencia de estar desarrollando una actividad ilícita con presunta comisión de un delito; por lo anterior la Contraloría General de la República hará el seguimiento respectivo de dichos traslados en las actividades correctivas del Plan de Mejoramiento.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001, las zonas de reservas forestales para las cuales está prohibida la actividad minera corresponde a las reservas forestales protectoras, de conformidad con lo señalado en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, sin perjuicio de los títulos otorgados con arreglo a la ley antes de la prohibición señalada en la Ley 685 de 2001 y sobre los cuales aplica la exclusión de pleno derecho de que trata el artículo 36 de la Ley 685 de 2001.

El Decreto 2372 del 2010, el Ministerio de Ambiente reglamenta el Sistema Nacional de áreas protegidas y sus categorías de manejo, las cuales hacen referencia a la unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características especiales, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos.

En tal sentido, el marco jurídico ambiental ha establecido que es la licencia ambiental el instrumento técnico que asegura la correcta y eficiente prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de proyectos, obras o actividades en el territorio nacional, incluyendo el de los proyectos mineros ubicados en áreas no excluibles de actividad minera. Lo anterior, habida cuenta para el caso de áreas protegidas excluibles de minería, la ANM ha adoptado y puesto en funcionamiento el Sistema Integral Minera en cumplimiento del Decreto 2078 de 2019, el cual contiene entre otra información, las capas legalmente determinadas en la Ley 685 de 2001, dentro de las cuales se encuentran las zonas excluibles de la minería, a saber parques naturales nacionales, parques naturales regionales, reservas forestales protectoras, humedales Ramsar y ecosistemas de páramo delimitado, en las cuales no es posible solicitar ni otorgar títulos mineros, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a la ley antes de las mencionadas prohibiciones.

La figura de las Áreas de Reserva Estratégicas Mineras (Áreas Estratégicas Mineras AEM), fue creada mediante Ley 1450 de 2011 (Artículo 108) y posteriormente modificada mediante la ley 1753 de 2015 (artículo 20), norma que se mantiene vigente en virtud de lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019 (Artículo 336), son polígonos alinderados en los cuales se ha establecido alto potencial para alojar minerales estratégicos a partir de estudios geológicos de prospección.

Ahora bien las únicas Áreas Estratégicas Mineras que la Autoridad Minera Nacional ha delimitado y declarado hasta la fecha, zonas las contenidas en las siguientes resoluciones: Resolución 180241 del 24 de febrero de 2012, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, Resolución 045 del 20 de junio de 2012, expedida por la Agencia Nacional de Minería en virtud de las funciones de autoridad minera y admiradora del recurso minero que le fueron asignadas en el Decreto Ley 4134 de 2011, Resolución 429 del 27 de junio de 2013, expedida por la Agencia Nacional de Minería en virtud de las mismas facultades mencionadas en precedencia.

Adicionalmente, como se indicó al inicio de la respuesta y en la respuesta a la observación No. 6, la ANM ahora cuenta con el sistema de gestión integral minera, el cual contiene en su plataforma de información geográfica las capas legalmente definidas en la Ley 685 de 2001, dentro de las cuales se encuentran las zonas excluibles de la minería y de minería restringida. Esa herramienta permite hacer las verificaciones y recortes de manera precisa y en tiempos significativamente menores a los que anteriormente suponían esas actividades.

Análisis de la repuesta

La observación descrita por la CGR se realiza con base en datos a diciembre de 2019, identificando la existencia de 929 títulos mineros activos, en todas las etapas, con restricciones de tipo ambiental.

En la observación se determinó que, en la asignación de áreas estratégicas especiales, no se ha tenido en cuenta el componente ambiental, social y cultural, lo cual presenta concordancia con la Sentencia T-766 de 2015 El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa, al territorio, a la diversidad étnica y a la participación ciudadana de las comunidades demandantes, al expedir las Resoluciones No. 180241 y 0045 de 2012. La CGR concluye que no se desvirtúa la observación y se valida.

Hallazgo administrativo con traslado a la autoridad ambiental

Hallazgo No. 19. Estado ambiental títulos mineros

Artículo 85 Ley 685 de 2001 (Código de Minas) señala que *“Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la licencia ambiental no habrá lugar a la iniciación de trabajos y obras de explotación minera”*, y en ese contexto, el concesionario que tiene un título minero y no tramita u obtiene la licencia ambiental no podrá adelantar las labores de explotación minera. *Estudio de impacto ambiental*. Simultáneamente con el programa de trabajos y obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la licencia ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación

minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutadas por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formaran parte de sus obligaciones contractuales.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.3. "Concepto y Alcance de la Licencia Ambiental...*la licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad*" y artículo 281 de la Ley 685 de 2001 "

Cláusula Quinta - Contrato de Concesión "*Autorizaciones ambientales, la gestión ambiental está incluida como una obligación del contrato de concesión. Para la etapa de explotación y beneficio se debe contar con el acto administrativo ejecutoriado y en firme, en el que la autoridad ambiental competente haya otorgado la Licencia Ambiental, de forma con el artículo 85 del capítulo XX e la Ley 685 de 2001, así mismo los permisos y concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales*", Clausula sexta "*obligaciones a cargo del concesionario: numeral 6.3., guías minero ambientales de explotación, beneficio y transformación.*"

Revisado los expedientes sin viabilidad ambiental, en el sistema de la Agencia Nacional de Minería, no se encontró evidencia sobre el cumplimiento y/o aplicación de las guías ambientales en la fase de exploración, tampoco el inicio de los permisos ambientales requeridos y el trámite del instrumento ambiental para las fases de construcción y montaje y explotación ante la autoridad ambiental correspondiente.

Del total de la muestra se encuentran: en fase de construcción y montaje y explotación, sin instrumento ambiental 24, en zonas con restricción ambiental 20 títulos y en actividad minera 5 títulos. Los títulos mineros en construcción y montaje y explotación sin instrumento ambiental, en superposición con área de la reserva forestal, zonas mineras étnicas y comunidades de concejos comunitarios afrocolombianos, entre otras.

El título FI2-121, en informe de visita de fiscalización No. 321 de 2018, informa que se evidencia explotación de arcilla con planta de beneficio y explotación de arena. El título no cuenta con licencia ambiental. A pesar de identificar el aprovechamiento de recursos naturales por medio de la explotación minera en el componente ambiental de informe de visita no se describen los aspectos ambientales, se limita a los documentos de soporte. Se identificó en la visita de fiscalización de la ANM el frente de explotación, las paredes de los taludes se presentan ángulos de inclinación superior a 70°, sin diseño geométrico definido, tampoco obras hidráulicas para el manejo de aguas de escorrentía como cunetas y zanjas de coronación, evidenciando procesos de erosión hídrica generando surcos y cárcavas. La explotación de arena del río se observa cerca de la orilla, se desconoce la profundidad de la misma, la generación de partículas en suspensión.

No se evidencia información a la autoridad ambiental sobre la explotación sin instrumento ambiental, para lo de su competencia.

También se identificó documentalmente, que el título HINM-01 Manaure, según informe de visita de fiscalización integral VSC No. 072 del 20 de noviembre de 2019, en los aspectos ambientales, que el operador no cuenta con registros de manejo de residuos sólidos, no cuenta con trampa de combustible, grasa y aceites; se informa sobre formulación de cargos por parte de Corpoguajira mediante el Auto 01072 de 2018 por afectación al manglar. No realiza bombeo de agua de la estación S1 al manglar Musichi, no realiza muestreo de las aguas residuales vertidas por la empresa en el ciclo de explotación. Incumplimiento al Auto 1346 de 2017 de Corpoguajira y obligaciones del PMA. No se ha realizado el plan de reforestación exigido por Corpoguajira, como compensación por la tala de Mangle. No se encuentra evidencia de las acciones tomadas por la ANM, en requerir al titular el cumplimiento y establecimiento de sistemas de control ambiental que minimicen los impactos ambientales generados, además de informar a la autoridad ambiental lo evidenciado en la visita.

El título minero 9319, según informes de visitas de fiscalización, se ha identificado reiteradamente el inadecuado manejo de las aguas lluvias y de escorrentía en el área del título minero, evidenciándose procesos erosivos superficiales como: surcos, cárcavas, grietas y deslizamientos en varias de las zonas intervenidas por el proyecto minero como: presa de relaves No. 3, presa de relaves No. 4, escombrera telli, zonas de presas de relaves activas e inactivas, procesos de socavación lateral quebrera Los Sotos, quebrada El Roble, río Atrato, deposito seco No. 2, además el depósito de estériles y de otros materiales en los cauces de los cuerpos de agua. La Agencia Nacional de Minería frente a lo observado en las visitas de fiscalización ha expedido Autos con requerimientos 2019 y 2020 en el cual se realizan reiterados requerimientos del incumplimiento ambiental, sin tener aún respuesta efectiva por parte del titular, lo que denota falta actuación efectiva por parte de la ANM y coordinación con la Autoridad Ambiental Codechoco, para la minimización de los impactos ambientales y la prevención de riesgos de taponamiento de los cuerpos de agua.

Lo anterior debido a deficiencias de control y seguimiento en las visitas de fiscalización en el diligenciamiento adecuado de los formatos establecidos que permitan un control eficiente en la protección de los recursos naturales, al proceso de viabilidad ambiental del título minero, al no contar con la trazabilidad de los tramites adelantados por el titular en la obtención de los permisos y autorizaciones ambientales y la licencia ambiental. Falta de control por parte de la Agencia Nacional de Minería, en la aplicación de los procedimientos para que el titular cumpla las obligaciones y requerimientos identificados en las visitas de fiscalización, estableciendo tiempos concretos de cumplimiento. Escasos canales de comunicación y estrategias de actuación coordinadas entre la Agencia Nacional de Minería con las autoridades ambientales.

Se genera afectación ambiental en las zonas intervenidas, sin que se surtan las acciones de prevención y mitigación de los impactos ambientales, aumentando la magnitud de los mismos, al continuarse desarrollando las actividades mineras en las mismas condiciones.

La Agencia Nacional de Minería, teniendo en cuenta el hecho de que titulares mineros realizan procesos de explotación minera sin el debido requisito del instrumento ambiental, debe poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los titulares mineros que no cuentan con la viabilidad e instrumento ambiental respectivo, basado en la consecuencia de estar desarrollando una actividad ilícita con presunta comisión de un delito; por lo anterior la Contraloría General de la República hará el seguimiento respectivo de dichos traslados en las actividades correctivas del Plan de Mejoramiento

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Se anexa archivo en formato Excel con la relación de los títulos mineros objeto de la muestra, en el cual se determina el estado ambiental de los títulos mineros y el efectivo y oportuno seguimiento y control a por parte de la Agencia Nacional de Minería.

Es preciso establecer que varios de estos títulos, presentan Resolución de caducidad, Resolución de suspensión de actividades desde la etapa de construcción y montaje, superposición con áreas de reserva ambiental y otros títulos, se encuentran en elaboración y notificación del auto de requerimiento, con el fin de que alleguen el instrumento ambiental aplicable para el proyecto.

En ese mismo sentido, el cuadro relaciona las actuaciones proferidas por la Autoridad Minera. Para el caso de los proyectos de gran minería, MANAURE y MINERA EL ROBLE, se aportan los autos como evidencia, así mismo el auto proferido para el título minero JBT-10431, el cual se encuentra superpuesto en páramo con un porcentaje del 73,74%.

Análisis de la repuesta

La observación descrita por la CGR se realiza teniendo en cuenta la información que reposa en los títulos mineros, ubicados en la página de la Agencia www.anm.gov.co al botón “Expedientes mineros”, al año 2020.

De acuerdo a respuesta a la observación por parte de la Agencia Nacional de Minería - ANM, con corte al año 2020, describe las acciones adelantadas sin señalar acciones tomadas o a tomar para evitar que se sigan presentando.

En los títulos FI2-121, HINM-01 y 9319, se identifica la generación de impactos ambientales negativos a los recursos naturales, sin que la ANM adelante acciones efectivas que permitan prevenir y minimizar sus efectos. Razón por la cual no se desvirtúa el hallazgo.

Hallazgo administrativo con traslado a la autoridad ambiental

Hallazgo No. 20. Seguridad minera en procesos de títulos mineros

Para labores de explotación a cielo abierto que involucren adecuación de vías, descapote, desarrollo y preparación de la explotación, arranque de mineral se debe evidenciar si cumple con todo lo relacionado con las actividades de seguridad e higiene minera a cielo abierto, según lo establecido en el Decreto 2222 de 1993. Si se detectan labores mineras inseguras que pongan en peligro la vida de los trabajadores mineros, estas deben ser suspendidas o clausuradas inmediatamente, hasta tanto se tomen los correctivos necesarios.

El Decreto 1886 de 2015 “Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas” establece actividades de seguridad e higiene minera bajo tierra, si hay obras de construcción y montaje bajo tierra y estas involucran el avance de túneles, pozos o inclinados de desarrollos y preparación de explotación o construcción de nichos, se debe verificar si cumple con todo lo relacionado en dicha normativa; además, en su artículo 34, establece la investigación de los accidentes mortales, por lo cual, se requiere que la autoridad minera relacione los títulos mineros en los cuales se les ha iniciado la investigación de los accidentes, y una vez, esta haya concluido se relacionen los informes técnicos de la investigación.

De manera general deben revisarse los siguientes aspectos cuya ausencia o incumplimiento deben derivar en requerimientos puntuales bajo apremio de sanción:

- Programas de mantenimiento de equipos, herramientas y maquinaria.
- Botiquín y elementos de primeros auxilios.
- Extintores de incendios.
- Reglamento de higiene y seguridad industrial.
- Comité paritario de salud ocupacional, estructurado de acuerdo con el número de empleados (coordinador con conocimientos en seguridad industrial y salud ocupacional)
- Panorama de riesgos actualizado, detección de riesgos profesionales. Minería: derrumbes, explosiones, caídas, atrapa miento.
- Afiliación a ARP, EPS, Pensiones.
- Exámenes médicos ocupacionales; para trabajo de alto riesgo
- Equipos de protección personal.
- Programas de entrenamiento a trabajadores en aspectos de seguridad.

- Señalización: reglamentaria, preventiva, precaución, cuidado, emergencia, informativas, protección personal, identificación de riesgos, tuberías, pisos.

En análisis de información documental realizada por la CGR a la Agencia Nacional de Minería respecto a las condiciones de seguridad e higiene minera en las labores mineras tanto a cielo abierto como subterráneas cumplimiento de las disposiciones que regulan las condiciones de seguridad para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de minerales, se evidenció que entre los años 2018 y 2019 en los procesos de visitas de fiscalización a los títulos mineros en el País, se identificaron 6846 no conformidades en cuanto a seguridad e higiene minera en las labores a cielo abierto y subterráneas que realizan los diferentes titulares mineros, de las cuales siguen sin corregir 3532, es decir un 58% de no conformidades no cerradas, en cumplimiento de los estándares de seguridad previstos en normas especiales, indicador está asociado al grado de respuesta del titular en relación a las no conformidades encontradas, por lo que el grado de control de la ANM es bajo.

Las no conformidades se identifican en la mayoría de los casos a medición de gases, tipos de sostenimiento, entibación, planes de sostenimiento, sistemas de iluminación, estado redes eléctricas, planes y sistemas de ventilación, desagües, uso y manejo de explosivos, manejo de estériles, tipo de transporte, altura de los taludes e inclinación de los mismos, manejo de aguas de escorrentía, uso de elementos de protección personal – EPP, entre las más identificados.

Se debe a que no se está garantizando como estrategia acorde con la normativa y la política nacional de seguridad minera y a las buenas prácticas mineras por parte de las ANM en lo relativo a la prevención de la accidentalidad minera mediante visitas de fiscalización integral a títulos mineros y capacitación, a través de un seguimiento a la fiscalización riguroso al cumplimiento de las disposiciones que regulan las condiciones de seguridad para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de minerales. Por tal motivo, este componente no refleja un cumplimiento adecuado por parte de los titulares mineros, de los estándares de seguridad previstos en normas especiales, tanto desde la perspectiva de la actividad minera como la industrial.

Lo anterior se ve reflejado en el alto índice de accidentalidad minera, que para el año 2018 se reportaron en el país 142 emergencias con un resultado 80 trabajadores heridos y 112 fallecidos y que, para las actividades realizadas en los meses de enero a diciembre de 2019, se reportaron ciento catorce (114) emergencias mineras en el territorio nacional, que arrojaron (82) fatalidades, y (88) heridos. Para las actividades realizadas en los meses de enero, febrero y marzo de 2020; la ANM aclara que, al 31 de marzo de 2020, se presentaron 35 emergencias, de las cuales 14 fueron en el marco de actividades ilícitas.

A la fecha, 28 de octubre de 2020, se han presentado nueve (9) accidentes mineros en títulos que tenían medida de seguridad, con un total de catorce (14) fallecidos y siete (7) heridos. Además, se han presentado cuatro (4) accidentes mineros en títulos que no contaban con PTO aprobado y/o Licencia Ambiental, en el cual hubo tres (3) fallecidos y un (1) herido, lo que indica un alto nivel de accidentalidad minera, originadas en su mayoría por causas como atmosfera contaminada o irrespirable, por explosión, inestabilidad de taludes, incendio, derrumbe, eléctrico, mecánico, inestabilidad de taludes, caída a diferente nivel, maquinaria pesada, entre las mas identificadas.

Como casos repetitivos respecto a emergencias presentadas por accidentalidad entre los años 2018 a la fecha, se pueden mencionar entre otros títulos mineros, el denominado Resolución 278 de noviembre de 2017 que presentó accidente en el año 2018 con una (1) fatalidad y en el 2020 se presentaron 11 fallecidos, igual caso para y el titulo 9319 que para los años 2018 y 2019 presentó accidentes con fatalidades.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Al encontrar incumplimientos durante la inspección de campo, se genera una No Conformidad, las cuales están tipificadas en la Matriz de Tipificación de No Conformidades, adoptada por la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la ANM, como instructivo de las acciones a realizar en el marco del desarrollo de una inspección de campo. Estas no conformidades, posteriormente, son incluidas como requerimientos en los autos que acogen los informes de las inspecciones de campo, los cuales cuentan con términos legales para su cumplimiento

Una vez vencido el término otorgado para dar cumplimiento a lo requerido, se programa y se realiza una nueva inspección de campo, en la cual el ingeniero fiscalizador verifica el cumplimiento del requerimiento. Así las cosas, en caso de incumplimiento, el ingeniero fiscalizador se pronuncia a través de un informe técnico, en el cual se señalan puntualmente los incumplimientos encontrados y el tipo de sanción bajo la cual se había requerido previamente, esto con el fin, de acoger el informe mediante auto y proceder a través de acto administrativo con la sanción respectiva. Si la medida corresponde a una suspensión parcial o total de la mina, en el acta que se diligencia durante la inspección, se consigna esta medida y a través del auto respectivo que acoge el informe, se ratifica la decisión. En este escenario, es decir, en el caso que se haya impuesto medida de seguridad, luego de verificar las condiciones y la implementación de las acciones de mejora, el ingeniero establece si hay lugar a levantar la medida de suspensión y así lo plasma en el Acta.

Ahora bien, el indicador que se calcula en POA, corresponde a aquellas no conformidades que se verifican en una nueva inspección. El numerador,

corresponde a las no conformidades cerradas y el denominador al total de no conformidades verificadas en un periodo de tiempo. El hecho que no se cierre una no conformidad, es responsabilidad del titular minero, ya que no adoptó las acciones necesarias para una solución efectiva. En este caso, se reitera, la Agencia procederá a tomar las acciones de control que sean del caso.

Ahora bien, respecto del tema de accidentalidad, una vez verificada la información consignada en el escrito de la Contraloría General de la Republica, se procede a realizar la siguiente aclaración:

La Contraloría General de la República informa que, para el año 2018, se presentaron 141 emergencias, con 80 heridos y 111 fallecidos. Consultadas las estadísticas que reposan en la Entidad, se encontró que el número de emergencias fue de 142, con 80 heridos y 112 fatalidades, sin embargo, se debe aclarar que 50 de dichas emergencias, se presentaron en el marco de actividades ilícitas, las cuales tuvieron 41 fallecidos y 34 heridos. Aclaremos que, para este año, se presentaron dos (2) accidentes en títulos mineros que tenían medida de seguridad, con un total de dos (2) fallecidos y 1 (un) herido. Además, se presentó un accidente minero en un título que no contaba con PTO aprobado y/o Licencia Ambiental, en el cual hubo dos (2) heridos.

La Contraloría General de la República informa que, para el año 2019, se presentaron 114 emergencias, 89 heridos y 80 fallecidos. Consultadas las estadísticas que reposan en la Entidad, se encontró que el número de emergencias fue de 114, 88 heridos y 82 fallecidos, sin embargo, se debe aclarar que 45 de dichas emergencias, se presentaron en el marco de actividades ilícitas, las cuales tuvieron 35 heridos y 30 fallecidos.

La Contraloría General de la República informó que, entre los meses de enero a marzo de 2020, se presentaron 27 emergencias. Consultadas las estadísticas de emergencias que reposan en la Entidad, se encontró que, al 31 de marzo de 2020, se presentaron 35 emergencias, de las cuales 14 fueron en el marco de actividades ilícitas. A la fecha, 28 de octubre de 2020, se han presentado nueve (9) accidentes mineros en títulos que tenían medida de seguridad, con un total de catorce (14) fallecidos y siete (7) heridos. Además, se han presentado cuatro (4) accidentes mineros en títulos que no contaban con PTO aprobado y/o Licencia Ambiental, en el cual hubo tres (3) fallecidos y un (1) herido,

Análisis de la repuesta

La entidad se dispone es a aclarar el procedimiento que se realiza durante las inspecciones a campo, indicando que se verifican, entre otras temáticas, el cumplimiento de requisitos de Seguridad e Higiene Minera, concluyendo que “Las no conformidades que están sin cierre, son la suma de las no conformidades que aún no se han verificado más las no conformidades verificadas y no cerradas. Es

importante resaltar que, en ocasiones, las acciones implementadas por el titular no son suficientes para cerrar la No Conformidad o para levantar la medida de seguridad”, y a indicar el cálculo el indicador en POA.

Además, indica la ANM que la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la ANM, mediante la Resolución 000039 del 19 de enero de 2018, creó el comité de verificación y seguimiento a la fiscalización, el cual sesiona por lo menos una vez al mes y está integrado por el vicepresidente de seguimiento, control y seguridad minera, los gerentes y coordinadores de esta dependencia, hecho que no está puesta como deficiencia.

Respecto del tema de accidentalidad, la ANM no desvirtúa la deficiencia establecida del alto índice de accidentalidad minera, y ratifica el hecho y procede es a corregir algunos valores presentados para las vigencias 2018, 2019 y 2020, aclarando que parte de esos accidentes mineros se han presentado en el marco de actividades ilícitas. además se limita a explicar que la Agencia Nacional de Minería, a través del grupo de seguridad y salvamento minero, adelanta procesos de formación en seguridad y salvamento minero, tendientes a proporcionar conocimiento y disminuir la accidentalidad en las explotaciones mineras; lo anterior no desvirtúa la situación encontrada del alto indicador de no conformidades no corregidas en el tema de seguridad minera en los años 2018, 2019 y 2020.

Hallazgo administrativo

4.4.1 PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DEL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES

Los hallazgos que a continuación se presentan surgen de la aplicación del Procedimiento Especializado de Valoración de Costos ambientales, adoptado mediante la Resolución reglamentaria ejecutiva No. 0045 -2018 del 28 de agosto de 2018, modificada mediante la Resolución reglamentaria ejecutiva No. 52 -2019 del 22 de agosto de 2019.

Dicho procedimiento está basado en el principio de valoración de costos ambientales en el control fiscal, establecido en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el*

impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”.

Finalmente es importante resaltar que los costos determinados por el procedimiento especializado son enunciativos, se establecen como consecuencias de fallas en la gestión del ente auditado respecto al ambiente y se enmarcan en la siguiente definición: Costo Ambiental⁶: *Toda aquella erogación o pérdida, expresada en costos de oportunidad privados o sociales, en que incurren las empresas, comunidades y/o entidades reguladoras para prevenir y/o controlar el deterioro del capital natural causado por acciones relacionadas con el uso, aprovechamiento o explotación de este.*

Para el establecimiento de los hallazgos, se aplicó en dos casos de estudio específicos: Título minero LA8-15111 y el título minero 14833.

Hallazgo No. 21. Costos ambientales del título minero 14833

La Ley 685 de 2001 en el artículo 112. Establece: *“Caducidad. El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas: (...)*

g) El incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotaciones mineras, de higiene, seguridad y laborales, o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras;
h) La violación de las normas sobre zonas excluidas y restringidas para la minería;
i) El incumplimiento grave y reiterado de cualquiera otra de las obligaciones derivadas del contrato de concesión”

La sentencia C-035 de 2016 da el ordenamiento jurídico, de los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, allí se establece la imposibilidad de desarrollar actividades mineras en ecosistemas delimitados como páramo, -aun cuando las mismas cuenten con título minero perfeccionado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010- al operar la exclusión de pleno derecho a que hace referencia el artículo 36 del código de minas, Ley 685 de 2001.

Ley 685 de 2001 en su artículo 36, establece, *“En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la*

⁶ Procedimiento Especializado de Auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales

autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar.”

En análisis de los informes de fiscalización, así como en la evaluación de la documentación que reposa en el expediente minero del título 14833, se evidencia un proceso sancionatorio en investigación de parte de la autoridad ambiental por concentración de hierro por encima de la norma de descarga del agua de la planta de beneficio y se presenta que el título concesionó áreas para la exploración y explotación a pesar de estar en superposición con área de jurisdicción del páramo de Santurbán – Berlín de 111.02 Ha de acuerdo con consulta efectuada en el sistema de información geográfica Anna-Minería. Todo lo anterior sin que la ANM haya requerido al titular minero, o haya efectuado el respectivo inicio de proceso de sanción.

Lo anterior a causa de deficiencias y falta de control por parte de la Agencia Nacional de Minería, dentro de la función de fiscalización, así como falta de control en la aplicación de los procedimientos en solicitar al titular el cumplimiento de las obligaciones y requerimientos identificados en las visitas de fiscalización.

Lo que acarrea como consecuencia la afectación de áreas protegidas y estratégicas como el páramo de Santurbán. De acuerdo con el procedimiento de valoración de costos ambientales aplicado se determinan como efectos la probabilidad de la aparición de costos ambientales, dentro de los que se encuentran: Costos adicionales respecto al acceso al agua en el municipio de Vetás, Santander, en jurisdicción de las quebradas Casa Vieja y El Volcán, afecta la provisión del agua para la ciudad de Bucaramanga, que depende del río Suratá, en el que desembocan estos afluentes, en un 40%, los costos asociados a la obtención del agua para el sector agrícola del sector representado por la producción de papa y cebolla, así como costos a la población por el incremento de la morbilidad asociada a las condiciones de contaminación de agua, así como el incremento de los costos de atención médica por dicha morbilidad dado las fuentes de agua usadas para consumo en el sector, así como los costos asociados a la pérdida de la identidad colectiva de "Guardianes del páramo y del agua", presente en la zona al afectarse la natural capacidad de regulación hídrica del ecosistema, (entre otros).

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

Es importante aclarar, que el seguimiento y control a la implementación de las Guías Minero - Ambientales se realiza estrictamente en la etapa de exploración del contrato de concesión. Superada esta etapa, el seguimiento se realiza de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental y/o la licencia ambiental del título.

Así las cosas, para los años 2018 y 2019, el contrato de concesión No. 14833 se encontraba en etapa contractual de explotación y tenía Plan de Manejo Ambiental

impuesto para dicha etapa, motivo por el cual el seguimiento a las guías minero-ambientales no procede en etapa contractual de explotación. (...)

De acuerdo con lo señalado anteriormente, es claro que la autoridad minera realizó un efectivo proceso de fiscalización para los años 2018 y 2019, toda vez que en cada visita de seguimiento y control se realizó la verificación correspondiente en el área de preservación del “Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín”, de acuerdo con la delimitación realizada en la Resolución 2090 de 2014. Cabe aclarar que del 100% del área otorgada al título minero 14833, el 21.83% corresponde a zona de restauración, en la cual si es permitida la minería y es en cada visita que se verifica que las labores mineras de dicho título se adelanten dentro de la zona de restauración, así como se realizó y quedó en evidencia en los informes de los años 2018 y 2019. (...)

En lo concerniente a que el título concesionó áreas para la exploración y explotación a pesar de estar en superposición con área páramo “Jurisdicciones Santurbán-Berlín”, de 111.02 Ha, de acuerdo con consulta efectuada en el sistema de información geográfica Anna-Minería, es evidente que el título minero fue concesionado el 21 de julio de 2006 e inscrito en el registro minero nacional el 29 de marzo de 2007, por un total de 123,7732 hectáreas, es decir fue otorgado con arreglo a la ley antes de la prohibición expresa de actividad minera en páramos (leyes 1382 de 2010, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1930 de 2018) y aún más previo a la delimitación del páramo “Jurisdicciones Santurbán-Berlín”, delimitación que se realizó hasta el año 2014 a través de la Resolución 2090, en la cual se estableció para el título No. 14833, que el 78.17% (96.76 ha) del área del título quedo incluida en zona de preservación, y el 21.83% (27.02 ha) del área del título quedo incluida en zona de restauración y es en esta zona de restricción (área para la restauración del Ecosistema de Páramo), donde sí se pueden realizar actividades mineras, sujetas al cumplimiento de las normas mineras y ambientales que rigen la materia, de conformidad con el inciso 4° del artículo 9 de la Resolución No. 2090 del 19 de diciembre de 2014 (aún vigente), proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.(...)

Análisis de la repuesta

En lo referido a las guías minero - ambientales, evaluado el criterio se evidencia que éstas aplican para las fases de exploración y de construcción y montaje como se mencionó en la respuesta. Por tanto, se retira del hallazgo.

En lo que respecta a la superposición del área del título minero con la jurisdicción del páramo de Santurbán, la entidad manifiesta: *“Cabe aclarar que del 100% del área otorgada al título minero 14833, el 21.83% corresponde a Zona de Restauración, en la cual si es permitida la minería y es en cada visita que se verifica que las labores mineras de dicho título se adelanten dentro de la zona de*

restauración, así como se realizó y quedó en evidencia en los informes de los años 2018 y 2019.”

Sin embargo, establece igualmente que cuando se encuentran áreas de exclusión, la autoridad: *“ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa”,* actividad que no se ha realizado, toda vez que el titular sigue ocupando dicha área, aunque no efectúe labores en esta.

De otra parte, la entidad manifiesta que la información que figura en el sistema de información Anna Minería está presentada para el momento en que se hace el registro del título minero, momento en el que no existía la norma que restringía la minería en áreas de páramo.

Finalmente, no se hace mención frente a los incumplimientos relacionados con los niveles de concentración de hierro en los vertimientos de la planta de beneficio.

Dado lo anterior, el hallazgo se reconfigura bajo el entendido de que las actividades de retiro y desalojo del área superpuesta y con restricción de minería, no se han efectuado. Que el hecho que no haya actividad minera en las zonas de restricción en el momento de las visitas, no asegura que esto sea todo el tiempo en el entendido que las áreas no han sido devueltas. De otra parte no se mencionó nada respecto al incumplimiento ambiental en los parámetros del vertimiento y que, si bien se ha venido efectuando el seguimiento al componente ambiental de manera general, revisando los componentes abióticos y bióticos no se constituyen en parámetros que permitan evaluar de manera más específica la totalidad de elementos que componen el ámbito ambiental, como lo son el Plan de Manejo Ambiental, los permisos de uso y de vertimientos de aguas y normas de carácter técnico-ambiental.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 22. Título en área de zonas de asentamientos étnicos afrocolombianos

Ley 21 de 1991, artículo 15 establece en su numeral 2. *“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”*

Igualmente, la Ley 70 de 1993 establece en su artículo 26. *“El Ministerio de Minas y Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.”*

Finalmente, el artículo 27 de la ley 685 de 2001, establece: *“SUBCONTRATOS. El beneficiario de un título minero podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado, mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar. Para los contratos mencionados no se requerirá permiso o aviso alguno a la autoridad minera.”*

Revisado el Sistema Integrado de Gestión Minera - ANNA, al momento de la evaluación técnica se observa superposición total del área del subcontrato de formalización minera LA8-15111-002 (SF-26) con zonas mineras étnicas y con las zonas de comunidades de consejos comunitarios afrocolombianos. De igual forma se observa que mediante la Resolución No. 000996 del 31 de mayo de 2017, la autoridad minera resuelve aprobar el subcontrato de formalización minera No. LA8-15111-001, suscrito por el consejo comunitario mayor de Condoto con un particular, para la explotación de minerales de oro y sus concentrados y platino, ubicado en el municipio de Condoto, departamento de Choco, con una duración de 4 años. Inscrita en el RMN el 07 de julio de 2017, sin que se haya efectuado la respectiva consulta previa.

Lo anterior a causa de deficiencias y falta de control por parte de la Agencia Nacional de Minería, dentro de la función de fiscalización, así como de insuficiencias en el trabajo conjunto de la agencia y el Ministerio del Interior para evaluar la viabilidad de dicho título minero y su subcontratación.

Lo que traería como consecuencia costos ambientales asociados a: costos en términos sociales relacionados con la pérdida de identidad de las comunidades que, al no ser consultadas, corren el riesgo de perder elementos naturales (plantas medicinales, sitios de especial protección, espacios con significados religiosos, especies de especial interés y uso) con significados culturales que construyen su identidad colectiva. Además de la dificultad en la obtención de la respectiva viabilidad ambiental y a costos adicionales respecto al acceso a fuentes de alimento.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

De conformidad con los artículos 332 y 334 de la Constitución Política de Colombia, los recursos naturales no renovables yacentes en el suelo o el subsuelo son de propiedad del Estado, así mismo, este podrá intervenir en la explotación de los recursos naturales. (...)

(...) la actividad minera debe realizarse salvaguardando la integridad cultural de los grupos étnicos. Así mismo, sobre las comunidades negras se dispuso en los artículos 130 a 136, una serie de normas especiales que regulan la actividad minera dentro de estos territorios. En este mismo sentido, el artículo 275 del código de minas, contiene un efecto publicitario que salvaguarda los derechos de las comunidades. (...)

Hechas las anteriores precisiones, le informamos que la Agencia Nacional de Minería es la Autoridad competente para autorizar el desarrollo de actividades mineras en el territorio colombiano, sin perjuicio de la autonomía reconocida a las comunidades étnicas sobre su territorio. Por lo cual puede autorizar a través del contrato de concesión minera debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, las actividades de exploración y explotación mineras, así el área solicitada se encuentre dentro de territorios de comunidades étnicas. En este último caso, se tendrá en cuenta el respeto por los derechos de dichas comunidades, pero ejerciendo la competencia exclusiva que le otorgada por la Ley. (...)

(...), en los casos en los cuales se certifique la presencia de comunidades étnicas, la Consulta Previa constituye un requisito durante la elaboración de los estudios ambientales, que desarrollen los titulares previo al inicio de la etapa de construcción y montaje y de explotación de un proyecto minero, así como para solicitar una Licencia Ambiental deberá la autoridad ambiental corroborar la ejecución de las consultas previas a que haya lugar. (...)

Por su parte el Decreto 2041 de 2014 actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015, norma aplicable para el momento al trámite de interés, señala entre otros requisitos para la obtención de la licencia ambiental, la presentación del Certificado del Ministerio del Interior sobre presencia o no de comunidades étnicas y de existencia de territorios colectivos en el área del proyecto de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones relacionadas con el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa.(...)

Es así como, la legislación Colombiana estableció en cabeza de la autoridad ambiental la verificación del agotamiento de consulta previa antes del otorgamiento del instrumento ambiental necesario dentro de los procesos de subcontratos de formalización minera. (...)

Así las cosas, se solicita a la honorable Contraloría General de la República proceder a cerrar la observación No. 28 ya que, de conformidad con lo expuesto, el responsable del proyecto deberá efectuar la Consulta Previa en los casos en los

cuales se certifique la presencia de comunidades étnicas, lo cual constituye un requisito que debe ser corroborado por la autoridad ambiental competente, previo otorgamiento del instrumento ambiental.

Análisis de la repuesta

En la respuesta entregada por la entidad manifiesta connotaciones legales de los recursos del subsuelo, de propiedad del estado, señalando como características la inalienabilidad e imprescriptibilidad de la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y la presunción existencia de la misma. Se establecen las funciones de la Agencia frente a la administración de dichos recursos, así como hacer seguimiento a los títulos. Deja en claro que el proceso de consulta previa debe hacerse previo otorgamiento de la licencia ambiental, pero que según lo expuesto no requería previa inscripción del registro minero la realización del proceso de consulta previa.

Sin embargo, es claro que para la explotación se requiere de la licencia ambiental y para el otorgamiento de la licencia se requiere de la consulta previa, la misma entidad establece: *“el responsable del proyecto deberá efectuar la Consulta Previa en los casos en los cuales se certifique la presencia de comunidades étnicas.”* Presencia que ya fue establecida por la misma entidad en el concepto técnico PARQ N° 013 de 2020: *“Una vez consultado el Sistema Integrado de Gestión Minera - ANNA, se evidencio que el subcontrato de formalización minera LA8-15111-002 (SF-26) al momento de la evaluación técnica, presenta superposición total del área con Zonas Mineras Étnicas y con las zonas de comunidades de Consejos Comunitarios Afrocolombianos.”* Y la actividad no ha sido efectuada no obstante se han hecho requerimientos sobre la licencia ambiental en más de una ocasión.

De igual forma la Agencia dentro de su proceso de seguimiento y control y de acuerdo a lo establecido en el código de minas en el artículo 35, numeral f, debe asegurar que se cumplan los parámetros establecidos en torno al proceso de la consulta previa, conforme a lo fallado en la sentencia C-891 de 2002. Por tanto, se configura el hallazgo con ajustes de redacción.

Hallazgo administrativo

Hallazgo No. 23. Costos ambientales Título LA8-15111

El artículo 85 Ley 685 de 2001 señala que *“Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la licencia ambiental no habrá lugar a la iniciación de trabajos y obras de explotación minera”* y en el artículo 112: *Caducidad. El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas:*

g) El incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación mineras, de higiene, seguridad y laborales, o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras;"

Igualmente, el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.3. "Concepto y Alcance de la Licencia Ambiental...la licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad" y artículo 281 de la Ley 685 de 2001 (...) En el acto de aprobación del Plan de Obras y Trabajos la autoridad minera autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva Licencia Ambiental"

En análisis de la relación de las licencias ambientales de los títulos mineros a cargo de la ANM, se estableció que el título minero LA8-15111 vigente en etapa de explotación requiere instrumento ambiental que autorice la explotación, sin embargo, no posee licencia ambiental que le otorgue la viabilidad que otorga la autoridad ambiental para la explotación.

Lo anterior debido a una deficiente fiscalización en donde la Agencia se asegure del cumplimiento normativo, así como una deficiente articulación con la corporación ambiental, lo que acarrea como efecto y después de aplicado el procedimiento de valoración de costos ambientales: Los costos asociados a la restricción al acceso o reducción de la disponibilidad de materias primas por pérdida de biodiversidad lo que implica una reducción en especies maderables como la acacia (*Acacia mangium*) y la bija (*Bixa orellana*) en áreas degradadas por la actividad minera aluvial en Condoto y los costos asociados a la pérdida de espacios y condiciones de reproducción de especies que sirven de alimento a las comunidades bajo el entendido de que muchos de estos alimentos son recolectados para la subsistencia, especialmente en el municipio de Condoto cuyos medio de producción son mínimos.

La Agencia Nacional de Minería, teniendo en cuenta el hecho de que titulares mineros realizan procesos de explotación minera sin el debido requisito del instrumento ambiental, debe poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los titulares mineros que no cuentan con la viabilidad e instrumento ambiental respectivo, basado en la consecuencia de estar desarrollando una actividad ilícita con presunta comisión de un delito; por lo anterior la Contraloría General de la República hará el seguimiento respectivo de dichos traslados en las actividades correctivas del Plan de Mejoramiento.

En respuesta a la observación la entidad manifiesta:

La Agencia Nacional de Minería, en el desarrollo acucioso de sus tareas, entre otras, la de realizar el seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado,

ha sido constante en el ejercicio de exigir a los titulares mineros el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la relación contractual, de lo cual no es una excepción la licencia ambiental, consagrada en la Ley 685 de 2001.

Mediante Auto PARQ N°118 del 20 de diciembre de 2017, entre otras, se dispuso: “CUARTO. - REQUERIR al titular del Contrato de Concesión No. LA8-15111 bajo apremio de multa de conformidad con el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, para que presente el Programa de Trabajos y Obras y el acto administrativo de otorgamiento de la Licencia Ambiental o en su efecto certificación del estado actual del trámite expedido por la autoridad ambiental. Por lo anterior se le concede treinta (30) días contados a partir del día siguiente de la notificación del presente auto, para que subsane las faltas que se le imputan o formule su defensa, respaldada con las pruebas correspondientes, de conformidad con el artículo 287 de la ley 685 de 20014.”

En ese mismo sentido, mediante Auto PARQ 0094 de 30 de septiembre de 2019, la autoridad minera, entre otras, dispuso:

Artículo 9° INFORMAR al titular minero del contrato concesión LA8-15111 que bajo apremio de multa se le requirió mediante Auto PARQ N° 118 del 20 de diciembre de 2017 la presentación del Programa de Trabajos y obras-PTO y Acto Administrativo de Otorgamiento de Licencia Ambiental; A la fecha, en nuestro sistema de gestión documental (SGD) no sé evidencia el cumplimiento de lo requerido, por lo tanto la Autoridad Minera en acto administrativo separado se pronunciará frente a las sanciones a que haya lugar.

De igual forma, se le ha informado al titular minero del contrato de concesión No. LA8-15111, que debe de abstenerse de realizar labores de explotación hasta tanto no cuente con el instrumento ambiental.

Por tal razón, es necesario decir, que la ANM en el cumplimiento de los trámites establecidos por la constitución y la ley, respetando el debido proceso configurado en nuestra carta política (art29) está realizando lo pertinente para proceder dentro de los parámetros legales. Así las cosas, se realizará un análisis técnico y jurídico del estado actual de las obligaciones y se procederá a imponer la sanción correspondiente, si hay lugar a ello, en un término no mayor a 60 días. (...)

Análisis de la repuesta

Dentro de lo expuesto por parte de la Agencia se hace evidente que se ha requerido desde el año 2017 el acto de otorgamiento de la licencia ambiental bajo apremio de multa y se le concedieron treinta (30) días contados a partir del día siguiente de la notificación del auto, para que subsane las faltas que se le imputan o formule su defensa, situación que a hoy no ha sido subsanada. Por lo que se configura el hallazgo con ajustes en redacción.

Hallazgo administrativo

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar el grado cumplimiento y efectividad de las metas propuestas en el último Plan de mejoramiento diseñado por la entidad y presentado en el aplicativo SIRECI para subsanar las deficiencias detectadas en anteriores procesos auditores, relacionadas con la función de fiscalización

En desarrollo de la presente actuación se efectuó seguimiento al avance del Plan de Mejoramiento elaborado y cargado por la Agencia Nacional de Minería en el aplicativo SIRECI de la Contraloría General de la República (corte a 31/12/2019), puntualmente en lo que hace alusión al grado de cumplimiento de las acciones de mejora propuestas por la ANM para subsanar las deficiencias detectadas por la CGR en auditorías y actuaciones especiales de control fiscal anteriores a la ANM, relacionadas con la función de fiscalización minera.

La Agencia Nacional de Minería ANM, cuenta con 45 hallazgos en su plan de mejoramiento con un cumplimiento del 93% que corresponde a 42 hallazgos, a 31 de diciembre de 2019 y con un cumplimiento del 100% a 30 de junio de 2020.

La mayor parte de los hallazgos presentados por la CGR se relaciona con la función de fiscalización minera, las acciones de mejora presentadas por la ANM cumplen de manera formal con cada uno de los hallazgos, de manera que la eficiencia de la entidad es del 100%. Sin embargo, como se puede observar en los hallazgos presentados en la presente auditoría, la ANM solo podrá dar una solución a la causa raíz de los hallazgos presentados cuando logre implementar un Sistema integral de gestión minera que pueda articular la información proveniente de los actuales sistemas que en este momento no se encuentran integrados.

De acuerdo con la entidad el nuevo sistema integrado de gestión minera ANNA MINERIA, estará en pleno funcionamiento en el mes de noviembre del presente año, a través del cual se automatizará la captura de información de las declaraciones de producción y pagos de regalías, con lo cual se podrá tener una administración centralizada tanto de la información agregada como de la desagregada por título minero.

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Atender las denuncias asignadas sobre la materia a auditar

La Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía, recibió denuncia - derecho de petición 2020-182445-82111-SE, referida a la función delegada de fiscalización adelantada por la ANM, en la cual se señala una “indebida función de fiscalización”, flexibilización de los controles por parte de la Agencia, especialmente en los temas de seguridad minera y ambiental.

El presente informe de auditoría, hace parte de la respuesta dada a la petición y en él se presentan los resultados de la auditoría efectuada a las vigencias de 2018 y 2019; observándose las siguientes deficiencias contenidas en los hallazgos relacionados en el cuerpo del informe, como son: el cumplimiento del plan de acción de inspecciones de campo, actividades mineras sin instrumento ambiental aprobado, títulos en zonas de restricción minera, un alto nivel de accidentalidad minera, incumplimiento por parte de los titulares mineros de los normas y estándares tanto ambientales como de seguridad e higiene minera.