

EVALUACION DE LA GESTION DE LA ANLA FRENTE A LA INVERSION DE NO MENOS DEL 1% DE PROYECTOS, OBRAS O ACTIVIDADES LICENCIADOS SUJETOS DE DICHA OBLIGACIÓN

Equipo de trabajo

Informe final para revisión

*Elaboró: [Yesid Antonio Pulido Molina, Olga Lucy Sánchez Alava, Yineth Cury Palacios,
Milena Lisseth Puerta Montealegre, Adriana Milena Olaya Aguiar–*

*Apoyó: Martha Liliana Rodríguez Gutiérrez
Profesionales DES Medio Ambiente]*

Fecha: 11/12/2021

Ajustes Equipo de Trabajo: 15/12/2021

Revisión 1: Iván López Dávila

*Director de Estudios Sectoriales –
Contraloría Delegada para el Medio Ambiente*

Fecha: 14/12/2021 y 15/12/2021.

*Revisión 2: Gabriel Adolfo Jurado Parra
Contralor Delegado para el Medio Ambiente*

Fecha: 16/12/2021.

Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| RESUMEN | 3 |
| OBJETIVO | 5 |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 5 |
| ALCANCE | 6 |
| HIPÓTESIS | 6 |
| METODOLOGÍA | 6 |
| MUESTRA Y POBLACION | 7 |
| TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN | 7 |
| PROCEDIMIENTO | 8 |
| INTRODUCCIÓN | 8 |
| ANTECEDENTES | 10 |
| 1. Cambios normativos en la inversión forzosa | 11 |
| 2. Antecedentes jurisprudenciales del Parágrafo 1 del artículo 43 Ley 99 de 1993 | 16 |
| 3. Proyectos, obras o actividades licenciados vigentes, aprobados por la ANLA | 20 |
| 3.1 Proyectos, obras o actividades licenciados que tienen obligación de inversión de no menos del 1% | 20 |
| 3.1.2 Distribución geográfica de la Inversión forzosa del 1% | 23 |
| 3.2 Proyectos obras o actividades que se sometieron al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 | 26 |
| 4. Líneas generales de inversión forzosa del 1% | 29 |
| 4.1 Compra de predios | 32 |
| 4.2 Inversiones ejecutadas del 1% en Áreas Protegidas | 34 |
| 4.3 Estado de ejecución de las líneas de inversión | 39 |
| 4.4 Líneas de inversión asociadas a sectores | 42 |
| 5. Control y seguimiento a las inversiones ejecutadas | 46 |
| 5.1 Función misional de seguimiento de la inversión forzosa del 1% por parte de la ANLA | 46 |
| 5.2 Procesos administrativos sancionatorios ambientales adelantados por la ANLA | 53 |
| 6. ENTIDADES PÚBLICAS LICENCIATARIAS OBLIGADAS A LA INVERSIÓN DEL 1% | 59 |
| 7. Instrumentos de financiación para evaluación y seguimiento de los proyectos del 1% ... | 63 |
| Conclusiones | 66 |
| Bibliografía | 70 |

RESUMEN

El presente estudio evalúa la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en su función de evaluación, aprobación y seguimiento a la inversión de no menos del 1% a que están obligados los titulares de licencias ambientales por la ejecución de proyectos, obras o actividades de acuerdo con la normatividad vigente.

Después de veintiocho (28) años de creada la obligación de no menos del 1% con la expedición de la Ley 99 de 1993, (en su oportunidad párrafo único del artículo 43), su reglamentación solo ocurrió trece (13) años después, es decir, en 2006 con la expedición del Decreto 1900. Este desarrollo tardío de la ley y ante el vacío normativo en ese extenso periodo, ha suscitado controversias jurídicas que hoy persisten por la inversión forzosa.

La Ley 1955 de 2019 (Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”), introdujo una disposición en su artículo 321 que permite el acogimiento por parte de los licenciatarios obligados a la inversión forzosa del 1% que no han cumplido con la ejecución de los planes de inversión a condición de actualizar la base de liquidación. Este beneficio cobija a todos aquellos titulares de una licencia ambiental que tengan inversiones pendientes a la fecha de promulgación de la ley sin perjuicio de la causación de la obligación (las inversiones ejecutadas o en proceso de ejecución quedan excluidas del alcance de la norma), es decir, se pueden acoger los licenciatarios con obligaciones pendientes de ejecutar desde la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 hasta el 2018.

Del universo de proyectos de inversión aprobadas por la ANLA vigentes (792), se observa que se acogieron al artículo 321 un total de 344 proyectos licenciados, que corresponden al 43%, número significativo de incumplimientos de los licenciarios como consecuencia de las deficiencias en el seguimiento, control y monitoreo por parte de la ANLA.

La titularidad de licencias ambientales no solo recae en empresas particulares, sino que también aparecen entidades públicas que por su naturaleza jurídica y por el ámbito de sus actividades económicas industriales o comerciales son beneficiarias de licencias sujetas a la inversión forzosa de no menos del 1%.

El deber funcional de los administradores públicos de entidades que son beneficiarias de licencias ambientales con obligación de efectuar la inversión forzosa del 1% implica ejecutar oportunamente los proyectos en favor de las cuencas y subzonas hidrográficas impactadas por la captación de agua en desarrollo de las inversiones.

Dado que el cumplimiento de la inversión del 1% se materializa con la ejecución de las líneas de inversión que tienen como finalidad resarcir los impactos o efectos negativos generados por un proyecto obra o actividad sobre fuentes de agua superficiales o subterráneas; el rezago en su implementación como consecuencia de la falta de seguimiento, monitoreo y control por parte de la ANLA no permite la preservación de las fuentes hídricas afectadas por las acciones productivas de las empresas.

OBJETIVO

Analizar la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en su función de evaluación, aprobación y seguimiento a la inversión de no menos del 1% a que están obligados los titulares de licencias ambientales por la ejecución de proyectos, obras o actividades de acuerdo a la normatividad vigente.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar los proyectos, obras o actividades licenciados vigentes, aprobados por la ANLA que estando obligados no han realizado la inversión de no menos del 1%.

Determinar las inversiones del 1% finalizadas y establecer el cumplimiento de lo pactado en el plan de inversión.

Establecer los proyectos obras o actividades que se sometieron al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, indicando la antigüedad de la obligatoriedad de la inversión.

Evidenciar cuantas entidades públicas están obligadas a la ejecución del plan de inversión del 1%.

Establecer si las acciones incluidas en los proyectos de inversión están acordes con las actividades establecidas en la normatividad vigente.

ALCANCE

El periodo de análisis será el comprendido entre el 2018 a 2020. El estudio se circunscribirá a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, se solicitará la información de proyectos licenciados con obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, estado de inversiones realizadas y distribución territorial en cumplimiento del párrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, demás normatividad vigente y jurisprudencia sobre la materia. No obstante, para efectos del artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 se analizarán proyectos de inversión del 1% desde la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993.

HIPÓTESIS

La inversión ejecutada por los responsables de los proyectos que deben realizar inversión forzosa contenida en la Política Pública desarrollada en el párrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, ha sido eficaz permitiendo la conservación, restauración, equilibrio ecológico y mitigación de los daños ocasionados al recurso hídrico por las actividades productivas llevadas a cabo por los licenciarios en el territorio nacional.

METODOLOGÍA

Se tuvo en cuenta:

Análisis y evaluación de la información suministrada oficialmente por la ANLA.

Análisis de normatividad y jurisprudencia vigente al respecto.

Elaboración del informe final de acuerdo al sistema de gestión de calidad.

Análisis de información suministrada por otras entidades sobre el tema.

MUESTRA Y POBLACION

Se analizaron las bases de datos suministradas por la ANLA con todos los expedientes de las licencias ambientales vigentes desde la expedición de la Ley 99 de 1993 hasta el año 2020, se realizaron muestreos para la evaluación de los expedientes de licencias que se acogieron al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, se retomaron los expedientes del fallo del Consejo de Estado de 2011 y a su vez se analizaron los expedientes correspondientes a entidades públicas obligadas a la inversión del 1%.

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se aplicó el procedimiento Sistema de Control Interno y Gestión de Calidad- SCIGC y para el efecto se utilizaron las siguientes fuentes de información:

- Estudios sectoriales de la CGR.
- Informes de auditoría CGR.
- Instrumentos de captura de información primaria.
- Informes de gestión institucional
- Documentos de información secundaria publicadas (artículos de revista, tesis, libros, entre otros).

PROCEDIMIENTO

Realizar el análisis cuantitativo y cualitativo de las respuestas a los cuestionarios diseñados por la DES para obtener información primaria.

Se sostuvieron reuniones virtuales con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

Revisión de análisis de documentación generada por otras entidades referentes al parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

INTRODUCCIÓN

La Licencia Ambiental es un instrumento administrativo de suma importancia para la gestión ambiental en el territorio nacional, porque impone límites al uso y explotación de los bienes y servicios ambientales en el desarrollo de proyectos, obras y actividades.

La Ley 99 de 1993¹, impone la obligatoriedad del licenciamiento ambiental para el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y dependiendo del tipo de actividad, del tamaño y localización del proyecto, se asignan las competencias con relación al licenciamiento ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos Municipios y Distritos.

¹ Título VIII Ley 99 de 1993

La misma Ley 99 de 1993 creó unos importantes instrumentos económicos para financiar la preservación del medio ambiente (Artículos 42 al 45) la mayoría de ellos son administrados y ejecutados por entidades públicas del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible específicamente por las treinta y tres (33) Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible a excepción del contemplado en el parágrafo 1 del artículo 43 que creó una herramienta financiera con destinación específica aplicable a los proyectos, obras o actividades para la protección y recuperación del recurso hídrico de las cuencas que alimentan las fuentes de las cuales se capta directamente el agua utilizada en la ejecución de dichos proyectos que producen impactos negativos, valor que corresponde a no menos del 1% de la inversión.

Este gravamen recae en los titulares de las licencias ambientales con la particularidad que los recursos percibidos no ingresan a ningún presupuesto público, sino que son administrados y ejecutados directamente por los licenciarios. Se aclara que lo correspondiente a los cobros por las tarifas de evaluación y seguimiento a la inversión forzosa del 1% que deben realizar las Autoridades Ambientales otorgantes y que se cobran directamente a los dueños de las licencias si se incorporan en sus presupuestos públicos y en el caso específico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA éstos ingresan al Fondo Nacional Ambiental - FONAM, subcuenta Fonam - Anla.

El hecho de que los recursos sean manejados y ejecutados por los mismos inversionistas llevó al Gobierno Nacional a asignar una gran responsabilidad a las Autoridades Ambientales competentes del otorgamiento de licencias ambientales obligadas a la inversión forzosa de no menos del 1%, para efectuar un control riguroso a la evaluación,

aprobación y seguimiento de los proyectos dotándolas de herramientas legales² y reglamentarios³ con procedimientos administrativos e instrumentos idóneos y suficientes para vigilar el cumplimiento de los compromisos, pero además respaldados con importantes desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado al respecto. Con esto se propende que las líneas de inversión aprobadas se desarrollen eficiente y eficazmente y que en consecuencia el beneficio sea oportuno para las fuentes que alimentan cuencas hidrográficas de donde se toma el agua para la ejecución de los proyectos.

El presente estudio evidencia atrasos significativos en la ejecución de los recursos provenientes de la liquidación de la Inversión forzosa de no menos del 1%, lo cual refleja deficiencias en los procesos misionales de la Autoridad Ambiental competente para realizar su función de evaluación, aprobación, seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión.

Estas obligaciones y deberes funcionales particularmente por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, se avocarán y desarrollarán en el presente Estudio Sectorial.

ANTECEDENTES

Referente al parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 se han producido importantes pronunciamientos de las altas cortes mediante sentencias que le dan gran relevancia a la inversión de no menos del 1%, providencias que aclaran, respaldan y aportan elementos indispensables en cuanto a la naturaleza jurídica de la inversión, competencias tanto de

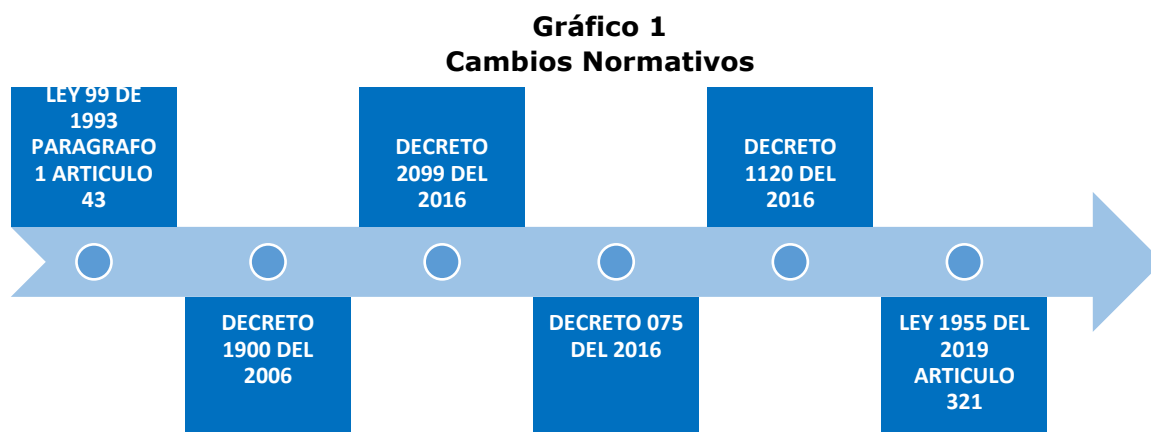
² Ley 99 de 1993

³ Decreto 1076 de 2015 (Único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible)

entidades públicas como de particulares relacionadas con la evaluación, seguimiento, monitoreo, control y ejecución de las inversiones que se deben efectuar con cargo a este gravamen y que se constituyen en precedentes judiciales para la inversión del 1% destinado a la protección de las fuentes hídricas afectadas por actividades productivas (*Sentencia C- 495-96, Sentencia C-220-11 y Fallo de acción popular del Consejo de Estado radicado 25000-23-26-000-2005-01330-01 de 2011. Sección Tercera, M.P: Jaime Santofimio*).

Además con anterioridad la CGR se ha pronunciado sobre el incumplimiento de la ANLA en el seguimiento, control y monitoreo de la inversión forzosa del 1%, entre las cuales se tiene: auditoría practicada por la CGR a la ANLA en el año 2012, auditoría a las obligaciones ambientales al proyecto hidroeléctrico del Quimbo año 2020, auditoría al proyecto Hidroituango con corte a mayo de 2018, auditoría a la vía al Llano, proyecto construcción segunda calzada tramo el tablón – Chirajara.

1. Cambios normativos en la inversión forzosa



Fuente: Adaptación CGR 2021

Desde la expedición de la Ley de 99 de 1993 se contempló en el párrafo único del artículo 43 el plan de inversión forzosa de no menos del 1%, en él se dispuso que “Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto”.

Este párrafo fue reglamentado trece años después con el Decreto 1900 de 12 de junio de 2006, en él se estableció el campo de aplicación, los requisitos de proyectos obligados a implementar la inversión de no menos del 1% con las siguientes condiciones: a) Que el agua sea tomada directamente de una fuente natural, sea superficial o subterránea, b) Que el proyecto requiera licencia ambiental, c) Que el proyecto, obra o actividad utilice el agua en su etapa de ejecución, entendiéndose por esta, las actividades correspondientes a los procesos de construcción y operación, d) Que el agua tomada se utilice en alguno de los siguientes usos: consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria. Además, se estableció la destinación de los recursos objeto del plan de inversión de no menos del 1%, términos para la aprobación y las bases de los costos para la liquidación de la inversión de no menos del 1%. Con la expedición de este decreto se dispuso el primer régimen de transición que implica que los proyectos sujetos a la inversión forzosa que estuvieran en trámites y proyectos que no presentaron el plan de inversión forzosa se regirían por lo dispuesto en

esta norma con excepción de proyectos que ya estuvieran ejecutando el plan de inversión de no menos de no menos del 1%.

Diez años más tarde, el Decreto 2099 de 2016 introdujo importantes modificaciones al plan de inversión forzosa del 1%, podemos destacar las siguientes: Extender su aplicación a las sub zonas hidrográficas donde se desarrolle el proyecto, en el trámite de aprobación al plan de inversión el titular del proyecto deberá presentar las líneas generales de inversión, el ámbito geográfico y acciones específicas en la destinación de recursos del plan, en casos de modificación de la licencia ambiental donde se requiera el incremento del uso del agua natural también se debe modificar el plan de inversión con las liquidaciones adicionales, se podrán destinar los recursos a la formulación, adopción y actualización del POMCA. En caso de compra de predios, la titularidad de los mismos podrá ser otorgada a las autoridades ambientales, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a entes municipales o departamentales, a territorios colectivos y a resguardos indígenas, siempre y cuando sean destinados a la recuperación, protección y recuperación de la cuenca, además, el uso de los recursos se amplía a actividades como pago por servicios ambientales, acuerdos de conservación, bancos de hábitat, así como la aplicación en iniciativas de conservación para la implementación del plan de inversión del 1%; los titulares de licencias ambientales y de permisos, concesiones o autorizaciones ambientales relacionados con el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, podrán agrupar o generar alianzas entre las medidas de inversión del 1% y las medidas de compensación establecidas en dichas autorizaciones, en todo caso, los titulares de licencias, permisos y autorizaciones ambientales estarán obligados a reportar el cumplimiento de cada una de las obligaciones objeto de

agrupación o alianza de manera independiente a las autoridades ambientales respectivas.

El régimen de transición de este decreto dispuso que los proyectos que a partir de la entrada en vigencia de la norma a los que no se les haya expedido el acto administrativo de inicio de trámite deberán cumplir con las disposiciones previstas en este decreto.

Aquellos que a partir de su entrada en vigor del decreto cuenten con acto administrativo de inicio de trámite seguirán sujetos a las normas vigentes al momento de expedición, sin embargo, podrán acogerse a lo dispuesto por este decreto hasta antes de que la autoridad ambiental expida el acto administrativo que declara reunida la información para el otorgamiento de la licencia ambiental.

Los que hasta antes de la entrada en vigencia del decreto obtuvieron licencia ambiental y presentaron el plan de inversión de no menos del 1% seguirán sujetos a las normas vigentes al momento de su expedición, sin embargo, podrán acogerse a lo dispuesto este decreto y presentarlo hasta antes del 30 de junio de 2017.

Aquellos que hasta antes de la entrada en vigencia del decreto obtuvieron licencia ambiental y no han presentado el plan de inversión de no menos del 1% continuarán sujetos a la norma vigente al momento de su expedición y presentarlo hasta antes del 30 de junio de 2017.

Los proyectos en donde los Planes de Inversión de no menos del 1% que se encuentren en ejecución, antes de la entrada en vigencia del presente decreto, se regirán por lo dispuesto en los actos administrativos

que los aprobaron, sin embargo, podrán solicitar la modificación en lo relacionado con la destinación de los recursos en un término máximo de doce (12) meses, contados a partir de la expedición del mismo.

Por su parte el Decreto 075 de 2017 modificó el concepto de proyecto de uso sostenible, elimina la exclusividad a actividades forestales, agroforestales y silvopastoriles, conceptualiza el proyecto sostenible a actividades productivas, que a partir de la oferta natural del territorio que generen bienes y servicios mercadeables y contribuyan a la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas, los agroecosistemas, a la generación de bienestar social y al fortalecimiento y diversificación de la economía regional y local de forma sostenible.

El Decreto 1120 de 2017 faculta al licenciatarario a ejercer cambios hasta el 30 de junio de 2018 a aquellos que obtuvieron licencia ambiental, antes de su entrada en vigencia y presentaron el plan de inversión de no menos del 1% y aquellos que obtuvieron licencia ambiental antes de su entrada en vigencia y que no han presentado el plan los habilitó para presentarlo en un término hasta el 30 de junio de 2018.

Los decretos mencionados fueron compilados en el capítulo 3 sección 1 del Decreto Único reglamentario del Medio Ambiente 1076 de 2015.

Con la expedición de la Ley 1955 de 2019 se unificaron criterios con respecto a la actualización de la base de liquidación de la inversión del 1% la cual quedo establecida en su artículo 321. El análisis puntual de esta norma se avocará más adelante.

2. Antecedentes jurisprudenciales del Parágrafo 1 del artículo 43 Ley 99 de 1993

Referente al parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 se han producido importantes pronunciamientos de las altas cortes mediante sentencias que le dan gran relevancia a la inversión de no menos del 1%, providencias que aclaran, respaldan y aportan elementos indispensables en cuanto a la naturaleza jurídica de la inversión, competencias tanto de entidades públicas como de particulares relacionadas con la evaluación, seguimiento, monitoreo, control y ejecución de las inversiones que se deben efectuar con cargo a este gravamen y que se constituyen en precedentes judiciales para la inversión del 1% destinado a la protección de las fuentes hídricas afectadas por actividades productivas.

Sentencia C- 495-96

La importancia de esta sentencia que declaró la exequibilidad del parágrafo 1 del artículo 43 de la ley 99 de 1993 radica en que la Corte Constitucional se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de la inversión del 1% y la define como una carga social con fundamento en la función social de la propiedad art. 58 C.P.

La Corte estimó que: "La inversión forzosa consistente en destinar el 1% del total de la inversión que ha generado tasas por utilización de aguas, para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, es una carga social que desprende de la función social de la propiedad. No puede ser considerada una obligación tributaria porque no se establece una relación bilateral entre un sujeto activo y un sujeto pasivo. Así mismo, la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona a gozar de un

medio ambiente sano, el cual conlleva un deber correlativo de conservación y preservación de ese ambiente para sí mismo y para los demás. Es constitucionalmente razonable que se imponga un deber social fundado en la función social de la propiedad, tendiente a la protección e integridad del medio ambiente.”

Sentencia C-220-11

Mediante esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad del párrafo 1 del artículo 43 de la ley 99 de 1993 frente a los cargos examinados en la providencia, ratificando la naturaleza jurídica de la obligación del 1% como una carga pública en la modalidad de inversión forzosa.

Como hechos sobresalientes, entre otros, conforme a disposiciones constitucionales Corte determinó:

(..)En primer término, la medida persigue finalidades no sólo legítimas sino imperiosa a la luz de la Constitución. Como se explicó en apartes previos, la inversión forzosa bajo escrutinio busca la recuperación, preservación y conservación de las cuencas hídricas del país y, por tanto, del agua como recurso limitado y fundamental para la supervivencia humana.

En segundo término, la medida es idónea para alcanzar el fin perseguido. Ciertamente, la realización de obras u otras actividades como, por ejemplo, campañas pedagógicas o labores de reforestación, contribuyen efectivamente a preservar la cuenca de la que no sólo el obligado, sino la comunidad en general y las generaciones futuras obtendrán el agua. La efectividad de los medios previstos en la ley es además potenciada con la vigilancia que debe ejercer la autoridad

ambiental y la existencia de un plan de manejo de la cuenca al que debe sujetarse el obligado.

Adicionalmente, en tanto la carga bajo escrutinio incrementa los costos de desarrollar proyectos que involucren el uso de agua tomada de fuentes naturales, desincentiva aquellos proyectos cuya utilidad no sea superior al costo de realización, incluidos los costos ambientales. De esta manera, la medida promueve un uso eficiente de los recursos hídricos. De otro lado, en tanto tarifas superiores al 1% de la inversión solamente pueden ser fijadas por la autoridad ambiental con fundamento en los costos ambientales del respectivo proyecto, la medida promueve la inversión privada en tecnologías amigables con el ambiente.

En tercer término, la medida es proporcionada en estricto sentido, pues no implica una limitación desproporcionada de los derechos de los obligados y, de otro lado, permite alcanzar grandes beneficios en materia ambiental para toda la comunidad y las generaciones futuras. (..)

Fallo de acción popular del Consejo de Estado radicado 25000-23-26-000-2005-01330-01 de 2011. Sección Tercera, M.P: Jaime Santofimio.

En esta providencia el Consejo de Estado realizó un importante pronunciamiento relativo al riguroso seguimiento a la inversión del 1% que deben efectuar las Autoridades Ambientales otorgantes de licencias, en el caso particular respecto a una Acción Popular presentada contra el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por falta de seguimiento a la ejecución del 1% de 153 proyectos correspondientes al Sector Hidrocarburos.

El Consejo de Estado concluyó que el Ministerio no estaba ejerciendo el debido control y seguimiento a la inversión del 1% del total de la inversión en las licencias otorgadas objeto de la Acción Popular y resaltó que la gran mayoría de las labores de vigilancia, seguimiento y control de dicha inversión ha sido parcial e insuficiente y *considera que "la conducta endilgada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial representa una seria amenaza a los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, por cuanto no contribuye a paliar la grave degradación de las cuencas hídricas y frustra la expectativa de la comunidad relacionada con el urgente desarrollo de programas de preservación y recuperación de las fuentes hídricas"*.

La parte resolutive del fallo es clara en ordenar a la Autoridad Ambiental cumplir con sus funciones misionales relativas al seguimiento de la inversión forzosa del 1% en los siguientes términos:

(..)PRIMERO. - Se amparan los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y al equilibrio ecológico, a la moralidad administrativa, al patrimonio público y a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles los cuales son amenazados por la conducta del MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA y DESARROLLO TERRITORIAL, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. - Se ordena al MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA y DESARROLLO TERRITORIAL, adelantar las actuaciones administrativas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento, por parte de la totalidad de las empresas de hidrocarburos referidas en este caso, de la inversión

forzosa del 1% de los proyectos licenciados, para la recuperación, preservación y vigilancia de las cuencas hidrográficas utilizadas, prevista en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo. - Para dar cumplimiento a la orden impartida en este numeral, se concede un término de quince (15) días, para iniciar las actuaciones administrativas que aseguren la ejecución de la inversión forzosa aludida.

3. Proyectos, obras o actividades licenciados vigentes, aprobados por la ANLA

3.1 Proyectos, obras o actividades licenciados que tienen obligación de inversión de no menos del 1%.

De acuerdo con la información suministrada por la entidad durante el periodo comprendido entre el año 1987 y 2020 se han licenciado 792 proyectos sujetos a inversión forzosa del 1%.

Cuadro 1
Proyectos licenciados y obligados a Inversión Forzosa del 1%

| AÑO | AGROQUÍMICOS | ENERGÍA | HIDROCARBUROS | INFRAESTRUCTURA | MINERÍA | PROYECTOS ESPECIALES | TOTAL GENERAL |
|--------------|--------------|-----------|---------------|-----------------|-----------|----------------------|---------------|
| 1987 | 1 | | | | | | 1 |
| 1988 | | 1 | | | | | 1 |
| 1989 | | | 1 | | | | 1 |
| 1991 | 1 | | 2 | | | 1 | 4 |
| 1993 | | | 3 | | | | 3 |
| 1994 | | 3 | 24 | 1 | | | 28 |
| 1995 | | 3 | 29 | | | | 32 |
| 1996 | 1 | 5 | 22 | | 1 | | 29 |
| 1997 | | 1 | 21 | 3 | | | 25 |
| 1998 | | 1 | 17 | 2 | | | 20 |
| 1999 | | 1 | 22 | 2 | | | 25 |
| 2000 | | 1 | 16 | | | | 17 |
| 2001 | | | 11 | 3 | 2 | | 16 |
| 2002 | | | 19 | 2 | | | 21 |
| 2003 | | 1 | 13 | | | 1 | 15 |
| 2004 | | 1 | 15 | 3 | | 1 | 20 |
| 2005 | 2 | | 26 | | 1 | | 29 |
| 2006 | | 1 | 28 | 2 | 1 | | 32 |
| 2007 | 2 | | 35 | 2 | 2 | 2 | 43 |
| 2008 | | 1 | 27 | 3 | 2 | | 33 |
| 2009 | | 2 | 43 | 2 | | 1 | 48 |
| 2010 | | 2 | 32 | 5 | | | 39 |
| 2011 | | 1 | 46 | 3 | | | 50 |
| 2012 | 1 | 1 | 23 | 10 | 1 | | 36 |
| 2013 | | | 33 | | | | 33 |
| 2014 | | | 39 | 10 | | | 49 |
| 2015 | 2 | 2 | 34 | 2 | 2 | 2 | 44 |
| 2016 | | | 22 | 13 | 1 | 2 | 38 |
| 2017 | | | 10 | 10 | | 1 | 21 |
| 2018 | | 2 | 9 | 7 | 1 | | 19 |
| 2019 | | 1 | 10 | 3 | | 1 | 15 |
| 2020 | | | 2 | | 3 | | 5 |
| TOTAL | 10 | 31 | 634 | 88 | 17 | 12 | 792 |

Fuente: ANLA / Cálculos CDMA CGR

El cuadro 1 muestra el comportamiento de las licencias ambientales otorgadas por la ANLA con obligación de la inversión forzosa, a partir del año 1994 hasta 2017, es evidente que durante 26 años el otorgamiento de licencias fue considerablemente alto especialmente para el sector Hidrocarburos, seguido de Infraestructura, Energía y Minería.

A partir de 2018 se nota una marcada reducción en el otorgamiento de estos permisos, situación que puede deberse en parte a la entrada en

vigencia de los nuevos términos legales que contemplan el acogimiento de licenciarios al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 que no habían ejecutado los proyectos con base en la normatividad anterior, tema que será tratado más adelante.

Se observa además la diferencia entre el número de licencias otorgadas de acuerdo a los sectores, donde ocupa un alto porcentaje los proyectos de Hidrocarburos. Los proyectos licenciados comprenden los sectores de agroquímicos, energía, hidrocarburos, infraestructura, minería y proyectos especiales. El sector hidrocarburos (634 proyectos) representa el 80% de éstos, seguido de infraestructura (88 proyectos) con el 11%, a su vez los sectores energía (31 proyectos), minería (17 proyectos), agroquímicos (10 proyectos) y proyectos especiales (12 proyectos) corresponden al 4%, 2%, 2% y 1% respectivamente.

Gráfico 2
Distribución de proyectos licenciados con obligación forzosa del 1% por Sector productivo



| SECTOR | # PROYECTOS | SECTOR | # PROYECTOS |
|---------------|-------------|---------------------|-------------|
| AGROQUIMICOS | 10 | INFRAESTRUCTURA | 88 |
| ENERGIA | 31 | MINERIA | 17 |
| HIDROCARBUROS | 634 | PROYECT. ESPECIALES | 12 |
| TOTAL | | | 792 |

Fuente: ANLA; cálculos CGR 2021.

3.1.2 Distribución geográfica de la Inversión forzosa del 1%

La distribución de los proyectos licenciados con obligación de la inversión forzosa del 1% es a nivel nacional, sin embargo, se observa que los departamentos de Casanare y Meta es donde se desarrollan más proyectos de Hidrocarburos; el departamento con más proyectos de infraestructura es Antioquia seguido del departamento del Cesar.

Cuadro 2
Distribución geográfica de proyectos licenciados obligados a la inversión forzosa del 1%

| DEPARTAMENTOS | AGROQUÍMICOS | ENERGÍA | HIDROCARBUROS | INFRAESTRUCTURA | MINERÍA | PROYECTOS ESPECIALES | Total general |
|-----------------------|--------------|-----------|---------------|-----------------|-----------|----------------------|---------------|
| ANTIOQUIA | 1 | 6 | 4 | 21 | 4 | | 36 |
| ARAUCA | | | 13 | | 1 | | 14 |
| ATLÁNTICO | 2 | 1 | 3 | 2 | | 5 | 13 |
| BOLIVAR | 2 | | 9 | 2 | | 2 | 15 |
| BOYACÁ | | 1 | 5 | 2 | | | 8 |
| CALDAS | | 2 | | 1 | | | 3 |
| CAQUETÁ | | | 7 | | | | 7 |
| CASANARE | | | 224 | | | | 224 |
| CAUCA | | | 2 | 1 | | 1 | 4 |
| CESAR | | 1 | 15 | 9 | 5 | | 31 |
| CHOCÓ | | 1 | | 1 | | | 2 |
| CÓRDOBA | | 3 | 1 | | 4 | | 8 |
| CUNDINAMARCA | 1 | 1 | 11 | 6 | 2 | 1 | 22 |
| GUAJIRA | | | 6 | 1 | | | 7 |
| GUAVIARE | | | | 1 | | | 1 |
| HUILA | | 1 | 21 | | | | 22 |
| MAGDALENA | 1 | | 10 | 2 | | | 13 |
| META | 1 | 1 | 99 | 6 | | | 107 |
| NARIÑO | | | | 4 | | | 4 |
| NORTE DE SANTANDER | | 1 | 14 | 3 | | | 18 |
| PUTUMAYO | | | 30 | 1 | | | 31 |
| RISARALDA | | | | 2 | | | 2 |
| SANTANDER | | 3 | 46 | 5 | | 1 | 55 |
| SUCRE | | | 2 | 1 | | 1 | 4 |
| TOLIMA | 1 | | 32 | 5 | 1 | | 39 |
| VALLE DEL CAUCA | 1 | 4 | 1 | 4 | | 1 | 11 |
| VICHADA | | | 2 | | | | 2 |
| Z PROYECTOS CONJUNTOS | | 5 | 77 | 8 | | | 92 |
| Total general | 10 | 31 | 634 | 88 | 17 | 12 | 792 |

Fuente: ANLA; cálculos CGR 2021.

De los 32 departamentos del país, 27 de ellos cuentan por lo menos con un (1) proyecto licenciado por la ANLA y tiene la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1%. Mientras que en los departamentos de Amazona, San Andrés y Providencia, Guainía, Quindío y Vaupés no existen proyectos objeto de este estudio sectorial.

El único departamento que cuenta con proyectos en todos los sectores es el departamento de Cundinamarca. No obstante, los departamentos de Antioquia, Atlántico, Cesar y Tolima, cuentan con proyectos en 5 de los 6 sectores productivos sujetos de licenciamiento.

Es de anotar que el departamento de Casanare siendo el que cuenta con la mayoría de los proyectos de Hidrocarburos no presenta proyectos en los demás sectores.

Lo anterior nos genera una reflexión, ¿Que tantas solicitudes de proyectos, obras y actividades realizan las multinacionales o empresas nacionales para adelantar proyectos en los departamentos menos desarrollados del País?

Sin perjuicio de que se esté tratando la inversión del 1% en este estudio, en Colombia los departamentos menos desarrollados y con mayor nivel de pobreza, se encuentran en áreas de interés ambiental. La minería ilegal, el tráfico de flora y fauna, los cultivos ilícitos y la deforestación son una constante, afectando de manera significativa las cuencas hidrográficas. Entre los daños más comunes encontramos la sedimentación, contaminación con mercurio, derrame de combustible, captación de agua sin permisos, entre otros, impactos que se generan

día a día en las fuentes hídricas ocasionando la pérdida de flora y fauna acuática, deslizamientos y pérdida de biomasa, pero también afectando el modo de vida de los pobladores (pierden el lugar donde toman el agua para sus actividades diarias, el lugar de recreación, pérdida de vías de comunicación, los ríos y quebradas pierden la capacidad de navegabilidad entre muchos otros factores).

En contraste como se observa en el cuadro 2 durante el periodo comprendido entre 1987 y 2020 sólo se reportan 17 proyectos de Minería licenciados, cuando es de conocimiento público que la minería ilegal es una actividad que se desarrolla en varias regiones de importancia ecosistémica en el país.

Dado que la inversión del 1% está destinada a favorecer el recurso hídrico afectado, lo que significa que en los territorios donde no existen proyectos licenciados por la ANLA, no podrían acceder a esta oportunidad de recuperar y mejorar sus fuentes hídricas.

El alto porcentaje de proyectos licenciados con la obligación de la inversión objeto del estudio que se concentran en los departamentos del Meta y Casanare, beneficiaría la alta riqueza hidrográfica de éstos, sin embargo, la baja ejecución de las inversiones podría generar daños irreparables en las fuentes hídricas.

3.2 Proyectos obras o actividades que se sometieron al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019

La Ley 1955 de 2019 (Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”),

introdujo una norma en su artículo 321 que permite el acogimiento por parte de los licenciatarios obligados a la inversión forzosa del 1% que no han cumplido con la ejecución de los planes de inversión a condición de actualizar la base de liquidación. Este beneficio cobija a todos aquellos titulares de una licencia ambiental que tengan inversiones pendientes a la fecha de promulgación de la ley sin perjuicio de la causación de la obligación (las inversiones ejecutadas o en proceso de ejecución quedan excluidas del alcance de la norma), es decir, se pueden acoger los licenciatarios con obligaciones pendientes de ejecutar desde la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 hasta el 2018, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 3
Base de liquidación

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

Nótese que entre más antigua sea la obligación por ejecutar, será mayor el incremento del valor de la base de liquidación, sumas adicionales que deberán ser incluidas en las nuevas liquidaciones de la inversión del 1%.

La norma excluyó del ámbito de su aplicación a las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales territoriales que tienen competencia para el otorgamiento de licencias ambientales y si es del caso para la evaluación y seguimiento de la inversión del 1%, lo cual dejo por fuera del beneficio a los dueños de licencias ambientales otorgadas por estas entidades y que pudieron haberse acogido a la actualización de la base de liquidación de la inversión del 1%.

Los licenciatarios deberán presentar entre otros documentos, el certificado de la base de liquidación suscrito por el revisor fiscal o contador público o mediante documento equivalente firmado por el representante legal de la empresa.

Se establece un término de 6 meses para acogerse a este artículo, a partir de la promulgación de la ley que ocurrió el 25 de mayo de 2019 es decir el plazo se extendió hasta el 25 de noviembre del mismo año.

Para los proyectos que no se acogieron, deberán someterse a la actualización con base en la formula establecida en el párrafo 1 del mismo artículo y el plazo es de 7 meses que se vencieron el 25 de diciembre del 2019.

Se observa que no se determinó en la norma el plazo para la aprobación de la actualización de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1% que debe autorizar la ANLA.

Analizada la base de datos suministrada por ANLA, se evidenció que, de los 792 expedientes activos, solamente 344 se acogieron al Art. 321. Según la fecha de la Resolución que establece el instrumento de control ambiental, los acogidos se distribuyen así:

| Año de resolución | Cantidad de expedientes |
|--------------------------|--------------------------------|
| 1991 | 1 |
| 1993 a 2000 | 95 |
| 2001 a 2006 | 59 |
| 2007 a 2018 | 189 |
| Total | 344 |

De los 488 expedientes que no se acogieron 255 cuentan con un plan de inversión, pero no fue posible determinar cuál es el estado de los 193 restantes.

Si bien el artículo en mención permite la actualización de los valores no ejecutados de años atrás, no sucede lo mismo con las cuencas hidrográficas donde se captó el agua en su oportunidad para la construcción y montaje de las infraestructuras de los proyectos, ya que desde ese momento las respectivas fuentes se vieron afectadas con impactos generados por las actividades productivas, y dado que los proyectos acogidos al artículo 321 inician de cero se diluyen aún más las inversiones ambientales en las fuentes hídricas en las aéreas de influencia de los proyectos.

4. Líneas generales de inversión forzosa del 1%

Las Líneas de inversión forzosa del 1% son obligaciones derivadas del proceso de licenciamiento ambiental de sectores productivos como hidrocarburos, infraestructura, minería y energía, entre otros y se encuentran orientadas a resarcir los impactos o efectos negativos generados por un proyecto obra o actividad sobre fuentes de agua superficiales o subterráneas.

Según lo establecido en el artículo No 2.2.9.3.1.9 del Decreto 1076 de 2015, son dos los ejes programáticos establecidos para el desarrollo de actividades en cumplimiento de la obligación, que se basan en si la cuenca hidrográfica cuenta o no con POMCA. Así mismo, establece unas

acciones complementarias mediante compra de predios, donde instaure que la titularidad de los mismos es un componente fundamental para dar por cumplida la acción.

De acuerdo a la normatividad relacionada las líneas de inversión que proponen los licenciarios deben ser:

Decreto 1099 de 2006

- Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural.
- Instrumentación y monitoreo del recurso hídrico.
- Elaboración del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica.
- Adquisición de predios y/o mejoras en zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento y recarga de acuíferos, estrellas fluviales y rondas hídricas.
- Construcción de obras y actividades para el control de caudales, rectificación y manejo de cauces, control de escorrentía, control de erosión, obras de geotécnica y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, agua y vegetación.
- Monitoreo limnológico e hidrobiológico de la fuente hídrica
- Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad.
- Preservación y conservación del Sistema de Parques Nacionales que se encuentran en la respectiva cuenca.
- Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas.

Decreto 2099 de 2016: Cuando se haya adoptado el plan de manejo de la cuenca:

- Acciones de protección, conservación y preservación, dentro de las cuales se puede incluir el desarrollo de proyectos sostenibles, priorizando áreas donde se han desarrollado actividades ilícitas.
- Acciones complementarias, mediante la adquisición de predios y/o mejoras en áreas o ecosistemas de interés estratégicos para la conservación de recursos naturales, al igual que en áreas protegidas que hagan parte del SINAP
- Construcción de interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas en los municipios de categorías 4, 5 y 6 (Solo con el compromiso del municipio del mantenimiento y operación)
- Formulación o adopción del POMCA (En ausencia del POMCA).
- Instrumentación y monitoreo de variables climatológicas con estaciones hidrometeorológicas

Un estudio sobre la revisión de las líneas de inversión, concluye que: *“la Obligación de la Inversión Forzosa del 1% debe realizarse por los impactos generados al ambiente y con estas líneas no se logra cubrir dichos impactos, es por esto que es necesario establecer líneas por los tipos de impactos generados haciendo que las actividades ejecutadas lleven a mejorar la condición ambiental de las zonas intervenidas y recuperen realmente los recursos afectados”.* (Mogollón, 2020)

“El estudio propone incluir líneas específicas encaminadas a fortalecer lo ya establecido buscando generar como primera medida

beneficios al ambiente como priorizar las actividades de mayor urgencia para cada cuenca hidrográfica (Análisis específico) y también aspectos económicos y sociales como manejos de riesgos importantes en nuestro país como los tratados por la Unidad de gestión de riesgos de Desastres”.

4.1 Compra de predios

Frente a la solicitud de la CGR acerca de los predios adquiridos con cargo a la inversión forzosa del 1%, la entidad nos reporta:

Cuadro 4
Inversiones del 1% de inversión forzosa asociados a la adquisición de predios por Departamento

| AÑO | Ubicación geográfica (Departamento) | ÁREA | MONTO |
|------------|--|-------------|-----------------------|
| 1994 | CASANARE | 80,86 | \$8.006.989,69 * |
| 1995 | CASANARE | 14,51 | \$969.712.461,87 * |
| 1997 | ANTIOQUIA | 289,66 | \$2.759.176.083,23 * |
| 1997 | CASANARE | 11,14 | \$15.292.419,11 *** |
| 1997 | CASANARE | 88,64 | \$406.071.430,35 * |
| 1998 | CASANARE | 297,91 | \$393.620.080,00 ** |
| 1999 | BOYACÁ | 396,62 | \$9.945.439.007,00 * |
| 1999 | TOLIMA | 350,98 | \$960.059.352,00 ** |
| 1999 | QUINDIO | 0,09 | \$960.059.352,00 ** |
| 1999 | NORTE DE SANTANDER | 704,27 | \$826.899.480,00 * |
| 2003 | BOYACÁ | 830,57 | \$4.020.265.000,00** |
| 2003 | CASANARE | 120,23 | \$1.904.421.709,95 * |
| 2003 | SANTANDER | 28,06 | \$4.020.265.000,00 ** |
| 2005 | CÓRDOBA | 2,63 | \$3.050.797.592,01 * |
| 2007 | CASANARE | 0,99 | \$7.499.293.084,71 * |
| 2007 | CASANARE | 17,98 | \$120.227.629,66 * |
| 2008 | CASANARE | 96,95 | \$127.996.800,00 *** |
| 2008 | CASANARE | 318,75 | \$2.879.153.178,71 * |
| 2009 | ANTIOQUIA | 930,21 | \$59.037.037.984,24 * |
| 2009 | BOYACÁ | 622,57 | \$945.395.336,00*** |

| | | | |
|------|--------------|--------|-------------------------|
| 2009 | CASANARE | 140,59 | \$185.736.060,00 *** |
| 2009 | CASANARE | 75,12 | \$99.022.820,00 *** |
| 2009 | CASANARE | 132,15 | \$945.395.336,00 *** |
| 2009 | META | 34,35 | \$2.400.449.448,09 * |
| 2009 | META | 32,47 | \$695.572.493,08 * |
| 2010 | META | 99,3 | \$58.375.800.124,00 *** |
| 2011 | BOYACÁ | 17,47 | \$489.607.420,28 * |
| 2011 | CUNDINAMARCA | 134,36 | \$ 250.567.628,10 * |
| 2012 | CASANARE | 230,55 | \$793.325.221,00 *** |
| 2012 | META | 3,49 | \$49.128.294,73 * |
| 2015 | CESAR | 147,08 | \$1.552.990.127,45 * |

Fuente: ANLA Respuesta octubre de 2021

- * Monto total de la inversión
- ** Monto ejecutado del plan de inversión para esta Línea de inversión
- *** Monto de ejecución aprobado por ANLA para esta línea de inversión

La inversión en este aspecto se ha presentado para 13 departamentos del país, donde Casanare es el departamento más beneficiado. En el periodo 1994 a 2015 el monto total aprobado para la línea de inversión de la compra de predios ascendió a \$ 94.844.552.043, no obstante, el monto de líneas por ejecutar es de \$ 61.487.964.116 que corresponde al 65% cifra significativa si se tiene en cuenta que esta línea se considera ejecutada con la titularización de los predios a nombre de las autorizadas en la norma⁴.

Lo anterior lo corrobora el análisis de las bases de datos suministrados por la entidad ya que de 320 líneas de inversión propuestas

4 ARTÍCULO 2.2.9.3.1.9. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA INVERSIÓN DE NO MENOS DEL 1%. Parágrafo 3°. En caso de compra de predios, la titularidad de los mismos podrá ser otorgada a las autoridades ambientales, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a entes municipales o departamentales, a territorios colectivos y a resguardos indígenas, siempre y cuando sean destinados a la recuperación, protección y recuperación de la cuenca

por los sectores hidrocarburos, infraestructura, energía y minería referentes a este aspecto, sólo se han ejecutado 36 (11%) durante el mismo periodo. El 89% no ejecutado corresponde a proyectos de Hidrocarburos, proyectos que se desarrollan principalmente entre los departamentos de Meta y Casanare, pero la cantidad de líneas por ejecutar, incide en la pretensión de conservación y protección de los ecosistemas.

4.2 Inversiones ejecutadas del 1% en Áreas Protegidas

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA cuenta con instrumentos técnicos para garantizar el desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones futuras, generando así herramientas que permiten implementar programas en beneficio de los ecosistemas y recursos naturales. Las autoridades ambientales de nivel nacional y regional unen esfuerzos como estrategias, priorizando áreas de conservación y así proteger los recursos naturales.

"Las Áreas Protegidas son ecosistemas estratégicos que cuentan con una riqueza natural, social y cultural, oportunas para generar estrategias de educación ambiental, investigación, apropiación y participación en pro de la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para el mejoramiento de las condiciones ambientales del territorio.⁵

Las categorías de manejo responden a la clasificación que se determina en el Decreto 1076 de 2015 (artículo 10 del Decreto 2372 de

⁵ Compensaciones ambientales e inversión forzosa del 1%. Disponible en página Web <https://www.parquesnacionales.gov.co/porta1/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/compensaciones-ambientales-e-inversion-forzosa-del-1/>

2010) donde se especifica que un área protegida es un "área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación".

"Las áreas protegidas responden a la necesidad de proveer y conservar corredores estratégicos de biodiversidad que permitan tanto en el presente como en el futuro, el acceso a servicios ecosistémicos necesarios para el territorio".⁶

Gráfico 3
Servicios ecosistémicos que ofrecen las áreas protegidas en el contexto urbano



Fuente: Área Metropolitana Valle de Aburra. Las áreas protegidas. Recuperado de: <https://www.metropol.gov.co/planeacion/areas-protegidas/Paginas/contexto/las-areas-protegidas.aspx>

Para fomentar la implementación de la inversión del 1% en áreas protegidas, Parque Nacionales Naturales de Colombia – PNNC lleva a cabo un proceso de identificación de empresas cuyas licencias ambientales tienen pendiente el cumplimiento de la inversión del 1%, luego de identificar las empresas, PNNC realiza acompañamiento, orientación y

⁶ Ibidem

lleva a cabo mesas de trabajo con las empresas para identificar las líneas de inversión que pueden ser implementadas y aplicables al interior de las áreas protegidas. Luego de que definen las líneas de inversión del proyecto el licenciatario es quien elabora el plan de inversión para presentarlo ante la autoridad ambiental quien otorga la licencia; por parte de PNNC solo se recibe asesoría técnica y jurídica, luego de la aprobación del plan de inversión por parte de la autoridad ambiental, se pasa a la etapa de implementación, que también está a cargo del licenciatario con el apoyo técnico y logístico de PNNC.

También plantea el documento citado: *"El relacionamiento con empresas se lleva a cabo principalmente mediante dos mecanismos: directamente o a través de convenios. El relacionamiento directo se hace para la formulación de la propuesta para un solo proyecto, mientras que los convenios buscan que varios proyectos a cargo de un operador puedan realizar sus compensaciones al interior de áreas protegidas del SINAP"*.

"Así mismo, con la finalidad de identificar tanto las áreas protegidas como las líneas de proyecto que pueden ser apoyadas mediante acciones de compensación/inversión, actualmente se avanza de manera articulada entre el nivel central, y sus direcciones territoriales en la formulación de las áreas y estrategias priorizadas para la implementación de planes de compensaciones y de inversión del 1%. Hasta el momento se avanza en la construcción de tres líneas de inversión: compra de predios, restauración y esquemas de pagos por servicios ambientales".

A partir de la expedición del Decreto 2099 de 2016 "Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la "Inversión

Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales" se establecen nuevas determinaciones al respecto así:

Artículo 2.2.9.3.1.4. *Ámbito geográfico para la inversión forzosa de no menos del 1%.* *El titular de la licencia ambiental podrá realizar la inversión de que trata el artículo 2.2.9.3.1.1 del presente capítulo, con base en el siguiente ámbito geográfico y orden de prioridades:*

- **PARÁGRAFO 2.** *Siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva, se podrá realizar la inversión forzosa de no menos del 1% en las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP que se encuentren identificadas al interior del ámbito geográfico priorizado.*

Artículo 2.2.9.3.1.9. *Destinación de los recursos de la inversión de no menos del 1%.* *Los recursos de la inversión forzosa de no menos del 1%, de que trata el presente capítulo se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, así:*

- **2.** *En desarrollo del artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 que modifica el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, así: en Acciones Complementarias, mediante la adquisición de predios y/o mejoras en áreas o ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales, al igual que en áreas protegidas que hagan parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP.*

La ANLA nos reporta los montos de inversiones aprobados y ejecutados correspondientes al 1% destinado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP):

- El monto total de la inversión es de \$ 257.313.867.435 con un área de 6244,45 (ha). El Monto ejecutado del plan de inversión fue de \$ 5.630.465.825 con un área de 3600,62 (ha).

Se observa que dicha inversión ha estado orientada a 4 líneas de inversión con una representatividad hacia la **1.** Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural **2.** Adquisición de predios y/o mejoras en áreas estratégicas. **3.** Apoyo en la elaboración y formulación del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica - elaboración del POMCA **4.** Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas: Sistemas de tratamiento de aguas residuales de uso doméstico -STARDUS.

En la información inicial suministrada por la ANLA se reportan 25 líneas de inversión para el SINAP, sin embargo, una vez analizada la información allegada en la base de datos solamente aparecen 19 líneas.

Dicho lo anterior se observa que los datos difieren en los reportes de las líneas de inversión en el SINAP en relación en lo que aparece registrado en las bases de datos. Lo que muestra el alto porcentaje de líneas aprobadas que no han tenido ningún tipo de ejecución en perjuicio del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

4.3 Estado de ejecución de las líneas de inversión

Cuadro 5
Estado de las Líneas de inversión

| Línea de inversión | Aprobado en ejecución | Aprobado por ejecutar | Ejecutado | Total general | Porcentaje de participación | |
|--|-----------------------|-----------------------|------------|---------------|-----------------------------|----|
| Acciones de protección, conservación y preservación a través de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación, dentro de las cuales se puede incluir el desarrollo de proyectos de uso sostenible. | 47 | 252 | 10 | 309 | 17% | |
| Actualización de POMCA | 4 | 8 | 4 | 16 | 1% | |
| Adquisición de predios y/o mejoras en áreas estratégicas | 79 | 205 | 36 | 320 | 18% | |
| Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad | 68 | 91 | 96 | 255 | 14% | |
| Construcción de obras y actividades para el control de caudales, rectificación y manejo de cauces, control de escorrentía, control de erosión, obras de geotecnia y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, aguas y vegetación. | 19 | 27 | 20 | 66 | 4% | |
| Elaboración del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica | 26 | 48 | 54 | 128 | 7% | |
| Instrumentación y monitoreo del recurso hídrico | 34 | 67 | 10 | 111 | 6% | |
| Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas | 30 | 45 | 14 | 89 | 5% | |
| Monitoreo limnológico e hidrobiológico de la fuente hídrica | 1 | 14 | | 15 | 1% | |
| Recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. | | | 3 | 6 | 9 | 1% |
| Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural | 127 | 188 | 114 | 429 | 24% | |
| Preservación y conservación del Sistema de Parques Nacionales | 11 | 2 | 6 | 19 | 1% | |
| Total general | 446 | 950 | 370 | 1.766 | | |

Fuente: ANLA/Cálculos CDMA-CGR

Es pertinente anotar que la entidad suministró información oficial en respuesta al cuestionario relacionada con la ejecución de líneas de inversión, donde el porcentaje de líneas por ejecutar era mucho mayor (80%), es decir el incumplimiento de la obligación era más evidente, de igual forma, el porcentaje de líneas en ejecución era mucho menor (3%), recientemente y derivado de algunas inquietudes planteadas por la CGR, allegan información que consolidamos y presentamos a continuación, pero se observa que estas modificaciones finales denotan desactualización de las bases de datos de la Autoridad Ambiental, lo cual puede incidir en el debido seguimiento y control que deben realizar a este instrumento objeto del estudio y puede restar confiabilidad a los datos

suministrados. Este ente de control hace un llamado a la entidad para que situaciones de este tipo no se presenten posteriormente.

De acuerdo a las líneas generales de inversión para la “compensación” de inversión forzosa del 1%, dispuestas en la norma y basado en el análisis de la información suministrada por la ANLA sobre los proyectos licenciados que tienen impuesta la obligación, este Estudio Sectorial determinó que 581 proyectos que corresponden a los sectores de Hidrocarburos, Energía, Infraestructura, Minería, Agroquímicos y Proyectos Especiales propusieron el desarrollo de un total de 1.766 líneas de inversión aprobadas por la autoridad.

Cuadro 6
Estado de las líneas de inversión por sector

| SECTOR | Aprobado en ejecución | Aprobado por ejecutar | Ejecutado | Total general | Porcentaje de participación |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------|---------------|-----------------------------|
| AGROQUÍMICOS Y PROYECTOS ESPECIALES | 5 | | 2 | 7 | 0% |
| ENERGÍA | 30 | 38 | 42 | 110 | 6% |
| HIDROCARBUROS | 343 | 793 | 312 | 1.448 | 82% |
| INFRAESTRUCTURA | 60 | 103 | 12 | 175 | 10% |
| MINERÍA | 8 | 16 | 2 | 26 | 1% |
| Total general | 446 | 950 | 370 | 1.766 | 100% |
| Porcentaje de participación | 25% | 54% | 21% | 100% | |

Fuente: ANLA/Cálculos CDMA-CGR

El alto número de líneas de inversión que se encuentran **aprobadas por ejecutar**, (950) corresponde al 54% del total de la obligación, con el agravante de que muchas de ellas debían haber sido ejecutadas por proyectos licenciados desde el año 1994, es decir la empresa realizó las actividades de construcción y montaje del proyecto y para ello hizo uso del recurso hídrico superficial y/o subterráneo y aún no ha resarcido de alguna manera la fuente hídrica de donde se suplió para iniciar su

actividad económica, además, se puede evidenciar de acuerdo a la revisión de la información, que muchos de éstos proyectos llevan más de 15 años ejerciendo su actividad y no han cumplido con su compromiso.

Ante la magnitud de proyectos de inversión del 1% que no han sido ejecutados por las empresas de hidrocarburos sería importante que la ANLA tuviera en cuenta este antecedente en caso de otorgar nuevas licencias a beneficiarios que no han cumplido con las obligaciones pactadas en proyectos anteriores.

De otra parte, el análisis de la información suministrada nos muestra que existen 446 líneas de inversión **en ejecución**, lo que representa el 25%, finalmente se reporta que se han **ejecutado** 370 líneas de inversión, lo que corresponde al 21% de las obligaciones del 1% derivadas del proceso de licenciamiento para los sectores mencionados anteriormente. De acuerdo a lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que los rezagos en la ejecución de las líneas de inversión, también, se ven reflejados en el alto número de proyectos licenciados que se acogieron al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019.

Según el estudio “Mercados Ambientales Emergentes en Colombia” (Fondo Acción, Fundepúblico y WCS, 2016), en las regiones que presentan mayor presión en el uso de los recursos hídricos del país, también se concentra gran cantidad de proyectos de inversión del 1% especialmente del sector de hidrocarburos y por ende concentra mayor cantidad de recursos provenientes de este instrumento económico como es el caso de los departamentos de Meta y Casanare.

De acuerdo a lo analizado por la CGR, en los departamentos donde se concentra mayor cantidad de proyectos de inversión del 1% es donde se debería reflejar la inversión traducida en la preservación y conservación al manejo adecuado del agua y a la protección de las cuencas en estas regiones.

Sin embargo como se ha venido mencionando, el alto incumplimiento de los compromisos adquiridos en las licencias por parte de las empresas y por deficiencias en el seguimiento, incumplimiento de cronogramas de ejecución y fallas en la aplicación del proceso administrativo sancionatorio que por competencia le corresponde a la ANLA no se ha podido alcanzar los objetivos para los cuales fue creado el instrumento del 1%.

4.4 Líneas de inversión asociadas a sectores

Como se evidencia en el cuadro 1 de los proyectos licenciados y aprobados a inversión forzosa del 1%, los cuatro sectores más destacados que son sujetos de la Inversión forzosa del 1% son; Hidrocarburos 80%, Infraestructura 11%, Energía 4%, Minería 2% y para otros sectores el restante 3%.

Cuadro 7 Líneas de inversión por sectores

| Línea de inversión | Agroquímicos y Proyectos Especiales | Energía | Hidrocarburos | Infraestructura | Minería | TOTAL GENERAL |
|---|---|------------|---------------|-----------------|-----------|------------------|
| Acciones de protección, conservación y preservación a través de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación, dentro de las cuales se puede incluir el desarrollo de proyectos de uso sostenible. | 5 | 272 | 30 | 2 | 309 | |
| Actualización de POMCA | | 15 | 1 | 16 | | |
| Adquisición de predios y/o mejoras en áreas estratégicas | 13 | 283 | 21 | 3 | 320 | |
| Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad | 14 | 220 | 18 | 3 | 255 | |
| Construcción de obras y actividades para el control de caudales, rectificación y manejo de cauces, control de escorrentía, control de erosión, obras de geotecnia y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, aguas y vegetación | 6 | 49 | 11 | 66 | | |
| Elaboración del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica | 6 | 110 | 8 | 4 | 128 | |
| Instrumentación y monitoreo del recurso hídrico | 9 | 83 | 16 | 3 | 111 | |
| Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas | 17 | 42 | 26 | 4 | 89 | |
| Monitoreo limnológico e hidrobiológico de la fuente hídrica | | 12 | 3 | 15 | | |
| Recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. | | 5 | 4 | 9 | | |
| Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural | 7 | 38 | 340 | 37 | 7 | 429 |
| Preservación y conservación del Sistema de Parques Nacionales | 2 | 17 | 19 | | | |
| Total general | 7 | 110 | 1.448 | 175 | 26 | 1.766 |

Fuente: ANLA/Cálculos CDMA-CGR

De un total de 581 expedientes que tienen Plan de inversión por líneas de inversión aprobados, el sector más representativo, en cuanto al número de actividades o líneas de inversión propuestas es el de Hidrocarburos con 1448, sector que, aunque presenta algún grado de ejecución en todas las líneas de inversión dispuestas en la norma, su mayor orientación para realizar esta obligación está dada en:

- Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural.
- Acciones de protección, conservación y preservación a través de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación, dentro de las cuales se puede incluir el desarrollo de proyectos de uso sostenible.
- Adquisición de predios y/o mejoras en áreas estratégicas.

- Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad.

De otra parte, el sector infraestructura con 175 actividades o líneas de inversión propuestas, aunque también se orienta a las dos primeras líneas de inversión del Sector de Hidrocarburos, también presenta ejecución en líneas de inversión dirigidas a:

- Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas.
- Adquisición de predios.

El Sector Energía presenta 110 líneas o actividades de inversión aprobadas de las cuales las más frecuentes:

- Restauración, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural
- Adquisición de predios y/o mejoras en áreas estratégicas
- Interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas.
- Capacitación ambiental para la formación de promotores de la comunidad.

En cuanto al Sector Minería en el que se evidencian 18 líneas de inversión propuestas en los planes, la orientación de esta inversión se halla referida a las actividades de protección, conservación y recuperación ecológica, entre otras, como es el caso de los sectores de hidrocarburos

e infraestructura, seguida de elaboración de POMCAs e interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas.

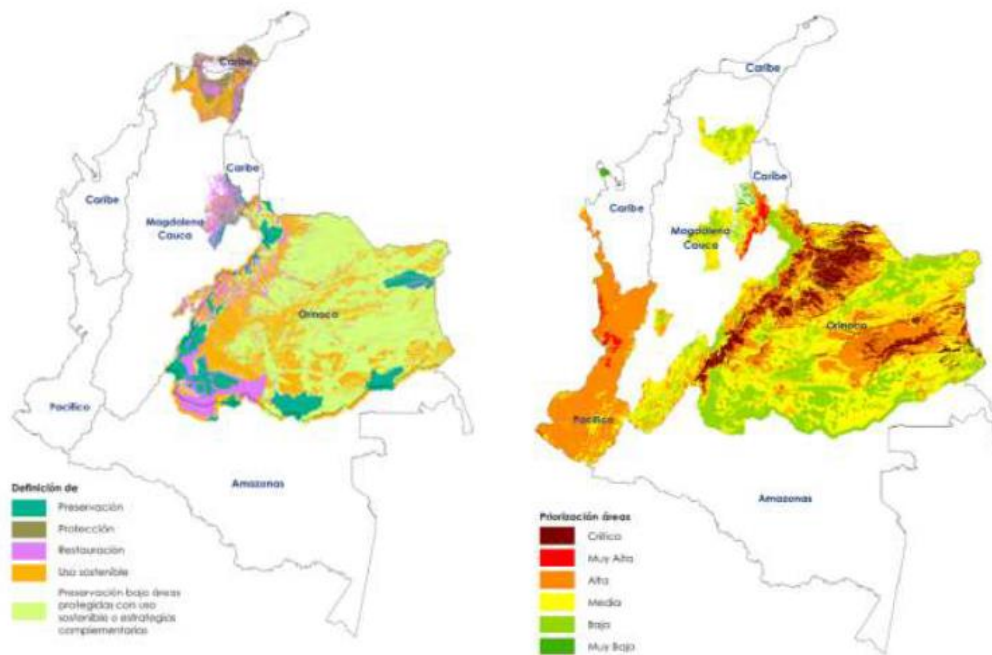
Se evidencia que, no obstante, ser representativas y presentar un número considerable, las líneas hacia las cuales se orientan las inversiones de los sectores, la pretensión de favorecer el manejo y la regulación del recurso hídrico no se ha podido materializar debido a que tal como se expresó anteriormente, el 46% por ciento de estas actividades se encuentra en ejecución o ya se han ejecutado.

Ubicación geográfica de las líneas de inversión

La información se presenta consolidada con la de compensaciones ambientales.

Gráfico 4

Localización de la acción y priorización de las áreas de la estrategia para dinamizar las compensaciones y la inversión forzosa de no menos del 1%



Definición de acciones

AH: Caribe, Magdalena-Cauca

Orinoco Priorización de áreas

AH Pacífico, Magdalena- Cauca- Orinoco

Fuente: Informe de Gestión ANLA 2020

5. Control y seguimiento a las inversiones ejecutadas

5.1 Función misional de seguimiento de la inversión forzosa del 1% por parte de la ANLA

Después de veintiocho (28) años de creada la obligación de no menos del 1% con la expedición de la Ley 99 de 1993, (en su oportunidad párrafo único del artículo 43), su reglamentación solo ocurrió trece (13) años después, es decir, en 2006 con la expedición del Decreto 1900. Este desarrollo tardío de la ley y ante el vacío normativo en ese extenso periodo, ha suscitado controversias jurídicas que hoy persisten por la inversión forzosa.

Aunado a lo anterior posteriormente se han llevado a cabo constantes cambios normativos que no han dado continuidad a los procedimientos, sino que por el contrario han generado un cierto grado de inseguridad jurídica en la inversión de los recursos, entre otros aspectos por la introducción de periodos de transición, que han permitido la dilación de la ejecución de los recursos de las inversiones forzosas.

No obstante, se debe destacar que la ANLA cuenta con herramientas financieras y administrativas importantes para hacer efectiva la evaluación y seguimiento de la inversión forzosa del 1%: las facultades que le concede el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000 para cobrar a los licenciatarios los servicios de evaluación y seguimiento de la inversión del 1%. Para el caso específico la ANLA expidió la Resolución No. 0324 de 2015 por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos

de control y manejo ambiental, modificada por las Resoluciones Nos. 01608 de 2018 y 02039 de 2020.

Así mismo, la Autoridad de Licencias Ambientales tiene como una de sus funciones aplicar el régimen sancionatorio por el incumplimiento de la inversión forzosa del 1%, la cual está contemplada en el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011, potestad que aplicada eficientemente se convierte en un instrumento idóneo ante incumplimientos de la obligación por los licenciatarios.

Sin embargo, se ha detectado debilidades e ineficiencia en los procesos administrativos de la Autoridad para ejercer su función misional en el seguimiento, monitoreo y control de la ejecución de los proyectos aprobados para la inversión de no menos del 1%.

Los incumplimientos en el seguimiento de la inversión del 1% han quedado evidenciados de tiempo atrás con un antecedente importante relacionado con las deficiencias de la autoridad competente para la época, encargada del seguimiento a la inversión forzosa del 1% (El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), se trata de la Sentencia del Consejo de Estado con radicación No. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP) del 8 de junio de 2011 Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en dicha providencia de acción popular el órgano de lo contencioso administrativo probó la negligencia de la autoridad ambiental de la época en el seguimiento de la inversión del 1%, de 153 expedientes del Sector de Hidrocarburos contentivos de la obligación y en consecuencia el incumplimiento de los beneficiarios de las licencias ambientales de ejecutar las actividades concertadas en los planes de inversión. En la parte resolutive ordena al Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como Autoridad Ambiental de la época , adelantar las actuaciones administrativas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento por parte de la totalidad de las empresas de hidrocarburos referidas en la demanda de la inversión forzosa del 1% de los proyectos licenciados para la recuperación, preservación y vigilancia de las cuencas hidrográficas utilizadas, prevista en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

En el desarrollo del estudio teniendo en cuenta las bases de datos suministrada de la ANLA se realizó seguimiento a los expedientes del fallo con el resultado que se muestra en el cuadro No. 8.

Cuadro 8
ESTADO DE LOS EXPEDIENTES DEL FALLO 2011

| Acogimiento Art. 321 | Con líneas de inversión | Sin líneas de inversión | Total, general |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|----------------|
| Acoge art. 321 | 49 | 1 | 50 |
| No se acoge | 21 | 17 | 38 |
| Total general | 70 | 18 | 88 |

Fuente: Consejo de Estado, ANLA; Cálculos CDMA CGR

La situación de incumplimiento al control y seguimiento de los proyectos por parte de la ANLA se agudiza dado que al efectuar seguimiento a los expedientes del fallo se determinó que 88 de ellos aún permanecen activos es decir el 56%. Además, se observa que 50 (57%) de los activos se acogieron al artículo 321 de la Ley 1955 lo que denota que la Autoridad Ambiental no ejerció su función misional para acatar el mandato del Consejo de Estado.

En la Auditoría practicada por la CGR a la ANLA en el año 2012 para verificar el cumplimiento de la inversión forzosa prevista en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 con énfasis en el seguimiento a la Acción Popular de 2011 relacionada con expedientes del Sector Hidrocarburos, se detectaron grandes deficiencias en los procesos misionales de la Autoridad Ambiental que dio como resultado una calificación desfavorable en la Gestión y Resultados entre otros aspectos por *“Sus omisiones en reglamentar y hacer cumplir en tiempo la realización de las inversiones del 1% han contribuido al deterioro de los recursos naturales de la zona, en especial el recurso hídrico en las áreas en donde se desarrollan estos proyectos. Lo anterior explica los bajos niveles de inversión del 1% a pesar de estar establecida en las resoluciones de otorgamiento de la licencia ambiental esta obligación”*; por lo anterior la CGR estableció veintiún (21) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) con posible incidencia fiscal por valor de \$ 184 millones, diecisiete (17) con posible incidencia disciplinaria, dos (2) con posible incidencia penal, y tres (3) indagaciones preliminares.

Más recientemente en las últimas auditorías practicadas por la CGR a megaproyectos con esa obligación ambiental se establecieron hallazgos y observaciones por el incumplimiento de la ANLA en el control y seguimiento de la inversión como sucedió en la Auditoría a las obligaciones ambientales establecidas por la Autoridad Ambiental al Proyecto Hidroeléctrico del Quimbo-PHEQ (2020) con licencia otorgada mediante Resolución No. 899 de 15 de mayo de 2009, expediente LAM4090. Como resultado de esta actuación de Control Fiscal se constituyeron hallazgos con incidencia administrativa y disciplinaria por ineficiencia e ineficacia en la liquidación de la obligación de inversión forzosa de no menos del 1% y por ineficacia, ineficiencia e inoportunidad

en el seguimiento y control de la misma inversión. (Hallazgos 6 y 7 del Informe).

Caso similar de incumplimiento por parte de la ANLA en el control y seguimiento de la inversión, se evidenció en la auditoría realizada por la CGR, en el proceso de licenciamiento al Proyecto hidroeléctrico Ituango MADS-ANLA-Corantioquia-Corpouraba con corte a mayo de 2018, con licencia otorgada mediante Resolución 0155 de 2009, expediente LAM-2233. En esta se estableció un hallazgo administrativo (No. 11) por falta de control y seguimiento al plan de inversión forzosa de no menos del 1%.

En el año 2019, la CGR realizó auditoría a las obligaciones ambientales del proyecto – Vía al llano, Proyecto “Construcción segunda calzada tramo el Tablón – Chirajara”, con licencia otorgada mediante la Resolución 081 del 18 de enero de 2010, expediente LAM4409. Como resultado del proceso auditor se evidenció que para el caso de las acciones establecidas en el plan de inversión forzosa de no menos del 1% tiene un bajo avance después de nueve (9) años indicando que las acciones adelantadas por la autoridad ambiental no han sido eficaces ni eficientes, además, agregan que no se evidencia la implementación de los mecanismos sancionatorios considerados en la Resolución 081 de 2010, por estos hechos se estableció un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria (No.5).

Pero sin duda lo más importante es la gran cantidad de proyectos de inversión forzosa del 1% que debieron acogerse al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 por falta de ejecución de los recursos que vienen de muchos años atrás como se detallará más adelante.

Adicionalmente, al incumplimiento por parte de la ANLA en el control y seguimiento de las inversiones se encuentra que el vacío normativo que se produjo durante 13 años por la falta de reglamentación del parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, generó controversias entre los licenciatarios y la Autoridad Ambiental, las cuales se trasladaron al Contencioso Administrativo y los fallos se están produciendo hasta hace muy poco tiempo, y aunque la gran mayoría de los procesos han sido favorables a la ANLA, los tiempos que se tomaron tanto los Tribunales Administrativos como el Consejo de Estado para sus decisiones definitivas han sido representativos, situación que ha diferido la inversión del 1%, con el consecuente perjuicio de las cuencas y subzonas hidrográficas de donde se tomó en su oportunidad el agua para la construcción y montaje de los proyectos.

En el cuadro 9 se muestran los fallos del Consejo de Estado por impugnaciones de beneficiarios de licencias ambientales obligados a la inversión del 1%. Se observan 21 demandas ante el Contencioso Administrativo con largos periodos transcurridos desde la fecha de expedición de la licencia hasta el fallo del Consejo de Estado con duraciones superiores a 15 años; como hecho relevante se observa que solo la Empresa BP Exploration Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) interpuso 18 demandas, es decir, el 86%. Además, la zona más afectada con las impugnaciones corresponde al Departamento de Casanare particularmente los Municipios de Aguazul y Tauramena.

Cuadro 9
Sentencias del Consejo de Estado por demandas del 1% antes de
la reglamentación del parágrafo del art. 43

| Nº | FECHA EXPEDICIÓN LICENCIA | FECHA FALLO | LICENCIATARIO | PROYECTO |
|----|---------------------------------------|--|---|--|
| 1 | Res. 27 del 18 de marzo de 1994 | 25 de agosto de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2011-00286-02, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Perforación del pozo Floreña A y construcción de la vía de acceso, Municipio de Yopal - Casanare |
| 2 | Res. 0034 de 25 de marzo de 1994 | 26 de agosto de 2021, Rad. 25000-23-24-000-2011-00289-02, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | Amoco Colombia Petroleum Company, cedida luego a COPP SAS | Facilidades Centrales de Producción Campo Opón, Municipio de Cimitarra - Santander |
| 3 | Res. 030 del 25 de marzo de 1994 | 11 de abril 2019, Rad. 11001-33-31-004-2009-00283-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Proyecto del Área de Pozos Cupiagua YZ, Municipio de Aguazul - Casanare |
| 4 | Res. 130 del 03 de junio de 1994 | 14 de julio de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2010-00251-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploration Company - Colombia - Limited | Perforación de los pozos Water Disposal A y Water Disposal B, Municipio de Tauramena - Casanare |
| 5 | Res. 195 de 19 de julio de 1994 | 18 de julio de 2019, Rad. 25000-23-24-000-2011-00242-02, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Inyección de Agua Campo Cusiana Etapa II, Municipios de Aguazul y Tauramena - Casanare |
| 6 | Res. 335 del 11 de octubre de 1994 | 10 de mayo de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2011-00499-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Área de pozos de múltiples Buenos Aires Y, Inyector de Gas, en el municipio de Taurema - Casanare |
| 7 | Res. 760 del 17 de julio de 1995 | 11 de abril de 2019. Rad., 25000-23-41-000-2011-00288-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Perforación de los Pozos Múltiples de Desarrollo Cusiana K, localizados en la vereda La Turba del municipio de Aguazul - Casanare |
| 8 | Res. 1267 del 25 de octubre de 1995 | 16 de junio de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2010-00228-02, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploration Company - Colombia - Limited | Perforación del Pozo Dele B, Municipio de Yopal - Casanare |
| 9 | Res. 1634 del 26 de diciembre de 1995 | 9 de agosto de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2010-00698-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | Empresa Oleoducto Central S.A. - OCENSA | Instalación de una línea de 37 kilómetros en el proyecto Oleoducto Cupiagua - Cusiana, en los municipios de Aguazul y Tauramena - Casanare |
| 10 | Res. 463 del 03 de mayo de 1996 | 15 de septiembre de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2011-00779-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Construcción y operación del área de pozos Cusiana VA, en el municipio de Aguazul - Casanare |
| 11 | Res. 551 de 27 de mayo de 1996 | 1 de diciembre de 2017, Rad. 25000-23-24-000-2011-00869-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT- vía de acceso y líneas de flujo, Municipio Aguazul - Casanare |
| 12 | Res. 692 de 28 de junio de 1996 | 31 de mayo de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2012-00197-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Proyecto Área de perforación exploratoria GOLCONDA en los municipios de Aguazul y Recetor - Casanare |
| 13 | Res. 188 de 11 de marzo de 1997 | 22 de septiembre de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2011-00099-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploration Company - Colombia - Limited | Perforación de los pozos múltiples Buenos Aires W en el Municipio de Tauramena - Casanare |
| 14 | Res. 0201 del 13 de marzo de 1997 | 29 de abril de 2021, Rad. 25000-23-24-000-2011-00782-01A, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploration Company - Colombia - Ltda., (hoy Equion Energía Limited) | Construcción y operación del área de pozos múltiples denominada Cupiagua U, Municipio de Aguazul - Casanare |



| | | | | |
|----|-----------------------------------|--|---|---|
| 15 | Res. 055 del 20 de junio de 1997 | 19 de julio de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2009-00025-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | Empresas Públicas de Medellín - E.P.M | Proyecto de Aprovechamiento Hidroeléctrico Porce III, Municipios de Gómez Plata, Guadalupe, Amalfi - Antioquia |
| 16 | Res. 325 del 5 de agosto de 1997 | 14 de marzo de 2019, Rad. 25000-23-24-000-2011-00370-02, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Área de Pozos de Cupiagua YB, Municipio de Aguazul - Casanare |
| 17 | Res. 106 del 2 de febrero de 1998 | 5 de julio de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2010-00215-02, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploration Company - Colombia - Ltda., (hoy Equion Energía Limited) | Perforación de los pozos de desarrollo Buenos Aires Z, Municipio de Tauramena - Casanare |
| 18 | Res. 284 del 26 de marzo de 1998 | 11 de agosto de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2011-00334-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Construcción y operación del área de Pozos Múltiples Copiagua YD, en el municipio de Aguazul - Casanare |
| 19 | Res. 694 del 25 de julio de 2002 | 16 de junio de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2012-00641-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Construcción y operación del proyecto Facilidades Centrales de Producción CPF Fase 3 y la termoeléctrica ubicada en el sureste del corregimiento "El Morro" del municipio de Yopal -Casanare- |
| 20 | Res. 561 del 16 de mayo de 2003 | 30 de mayo de 2019, Rad. 25000-23-24-000-2011-00871-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploración Company Colombia-Limited (hoy Equion Energía Limited) | Proyecto pozos múltiples Buenos Aires, municipio de Tauramena - Casanare |
| 21 | Res. 188 de 20 de febrero de 2004 | 8 de junio de 2017, Rad. 25000-23-24-000-2011-00235-01, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | BP Exploration Company - Colombia - Limited | Ampliación y Operación de las facilidades de Producción del campo Cusiana (Fase II), Municipio de Tauramena - Casanare |

Fuente: Consejo de Estado 2021

5.2 Procesos administrativos sancionatorios ambientales adelantados por la ANLA

Con la expedición de la Ley 1333 de 2009 se estableció un procedimiento especial para investigar y sancionar a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, pública y privada que infrinja o viole las normas ambientales, un aspecto importante que determinó esta ley fue la de agregar que las disposiciones emanadas de la autoridad ambiental competente son constitutivas de infracción ambiental, como lo son los actos administrativos de licenciamiento, permiso, concesión y autorización ambiental.

La potestad sancionatoria la ejerce el Estado sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de

Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-PNNC, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Mediante el Decreto 3573 de 2011 fue creada la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, le fueron otorgadas las funciones de estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales. Funciones que venía desempeñando el Ministerio de Ambiente que partir de 2011 fueron concedidas a la ANLA, facultándola de ejercer actividad sancionatoria ambiental.

Las sanciones en el proceso sancionatorio ambiental tienen carácter preventivo, correctivo y compensatorio. Las preventivas tienen el objeto de prevenir o impedir la continuación de acciones que atenten contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; las correctivas son aquellas que le facultan para investigar y sancionar a los infractores de las normas ambientales y las compensatorias son las que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción.

En este proceso se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas, de lo contrario será sancionado y tendrá la carga de la prueba pudiendo utilizar todos los medios probatorios legales.

Las etapas y términos procesales para el procedimiento sancionatorio ambiental están establecidas en la Ley 1333 de 2009 en su desarrollo pretende determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente, se distribuyen en: i) Indagación preliminar; ii) Comunicación al interesado; iii) Iniciación del proceso sancionatorio; iv) Notificaciones e intervenciones; v) Remisión a otras autoridades; vi) Verificación de los hechos; vii) Cesación de procedimiento; viii) Formulación de cargos; ix) descargos; x) Práctica de pruebas; xi) Traslado para alegar; xii); Determinación de responsabilidad ambiental y sanción; xiii) Notificación y publicidad; xiv) Recursos; xv) Traslado de las pruebas con el recurso de reposición; y xvi) Medidas compensatorias. Se resalta que adicionalmente a las etapas anteriores, la autoridad ambiental puede adoptar las medidas preventivas que considere pertinentes para impedir la ocurrencia de un hecho que atente contra el medio ambiente. Esta norma es complementada por la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Vistos los aspectos importantes en el proceso sancionatorio ambiental, se procede al análisis de la información suministrado por la ANLA respecto de los procesos vigentes a 2021 referentes a la inversión forzosa de no menos del 1%.

Se reportaron 57 procesos sancionatorios ambientales, 27 fueron relacionados con fechas de apertura como se ilustra a continuación:

| Año de apertura | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total |
|--------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Número de procesos | 3 | 1 | - | 21 | 2 | 27 |

Se observan procesos con fechas de apertura con una antigüedad de hasta más de 10 años posteriores a los presuntos incumplimientos referentes al plan de inversión de no menos del 1%, desde los años 2005, 2008, 2009, 2011 y 2013 pese a los evidentes incumplimientos los procesos solo se abrieron hasta los años 2020 y 2021.

De los procesos de los que no se relacionaron las fechas de apertura, se tomaron las fechas de auto de última actuación:

| Año Ultima actuación | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total |
|----------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Número de procesos | 1 | 1 | 1 | 18 | 9 | 30 |

Se encuentran como principales objetos de investigación de los procesos sancionatorios, los siguientes: 24 procesos fueron iniciados a proyectos que no presentaron plan de inversión del 1%, 16 iniciados a proyectos por no ejecutar el plan de inversión del 1%, 9 de ellos relacionados con proyectos que no presentaron actualización del plan de inversión de no menos del 1% conforme a los términos del artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 y 8 procesos por otros incumplimientos en la inversión de no menos del 1%.

Se reportaron 57 expedientes sancionatorios ambientales vigentes a 2021 relacionados con la inversión del 1%, observando que 24 de ellos (42%) se acogieron al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, 21 con líneas de inversión aprobadas y 3 sin líneas aprobadas, como se muestra a continuación:

Cuadro 10
Acogimiento al Art. 321 de los expedientes con procesos sancionatorios

| | Con líneas de inversión | Sin líneas de inversión | Total general |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| Acoge art. 321 | 21 | 3 | 24 |
| No se acoge | 11 | 17 | 28 |
| Sin información | | | 5 |
| Total general | 32 | 20 | 57 |

Fuente: Respuesta ANLA; Cálculos CDMA-CGR

De la misma forma se encontró que 28 expedientes no se acogieron al Art. 321 dentro de los cuales solamente 11 presentan líneas de inversión aprobadas, y de los 17 restantes no se pudo establecer su estado de cumplimiento. Cinco (5) expedientes no se reportaron en la base de datos suministrada por ANLA.

En el siguiente cuadro se presenta el estado de las líneas de inversión aprobadas para los 32 expedientes:

Cuadro 11
Proyectos con Sancionatorio que tienen líneas de inversión aprobadas

| | Aprobado en ejecución | Aprobado por ejecutar | Ejecutado | Total general |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|---------------|
| Total líneas | 22 | 69 | 40 | 131 |
| Total expedientes | 10 | 19 | 6 | * 32 |

Fuente: Respuesta ANLA; Cálculos CDMA-CGR

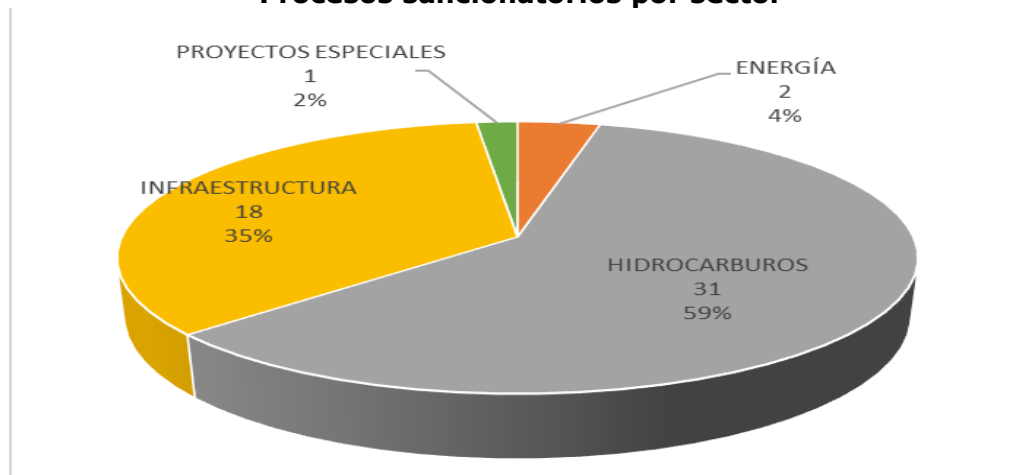
* La variación en el total de expedientes obedece a que un mismo expediente puede tener varias líneas en diferentes estados de ejecución.

Se observa que 6 proyectos aparecen con 40 líneas de inversión ejecutadas y 26 presentan 91 líneas aprobadas por ejecutar y en proceso de ejecución. Es importante precisar que un mismo proyecto puede tener varias líneas en diferentes estados de ejecución, motivo por el cual la

sumatoria de los expedientes por línea no coincide con el total de los 32 expedientes analizados. Visto lo anterior no se evidenció progreso en el efectivo cumplimiento del plan de inversión del 1%, dado entre otros aspectos a que la ANLA no ha sido eficiente en la aplicación de los procesos administrativos sancionatorios.

En cuanto a los sectores de inversión, se iniciaron procesos sancionatorios ambientales con mayor proporción en proyectos de hidrocarburos e infraestructura. Se debe precisar que de los 792 proyectos con obligación a la inversión hay un gran porcentaje en proyectos de hidrocarburos e infraestructura. La actividad sancionatoria de la ANLA es proporcional a los sectores con mayor inversión en el 1%.

Gráfico 5
Procesos sancionatorios por sector



Fuente: Respuesta ANLA; Cálculos CDMA-CGR

Se debe señalar que en actuación especial de la CGR en auditoría de cumplimiento a los procesos sancionatorios de las autoridades ambientales ANLA, CAR y CDS, con corte a 31 de diciembre del 2017, se constituyeron hallazgos disciplinarios por estos hechos para la ANLA

debido a incumplimientos en términos y formas propias del procedimiento sancionatorio ambiental, notificaciones de los actos administrativos, presentación de descargos, gestión documental, acumulación de expedientes, traslados de informes técnicos a los presuntos infractores ambientales; como resultado del proceso auditor se detectaron deficiencias en los expedientes auditados relacionadas con el cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, agotamiento de las etapas de práctica de pruebas, además, se evidenció desorganización en la documentación de los expedientes. (Hallazgos 1, 3, 4, 5, 6 y 7).

6. ENTIDADES PÚBLICAS LICENCIATARIAS OBLIGADAS A LA INVERSIÓN DEL 1%

La titularidad de licencias ambientales no solo recae en empresas particulares, sino que también aparecen entidades públicas que por su naturaleza jurídica y por el ámbito de sus actividades económicas industriales o comerciales son beneficiarias de licencias sujetas a la inversión forzosa de no menos del 1%.

Las obligaciones ambientales establecidas en las licencias son de obligatorio cumplimiento y en el caso de las entidades públicas se hacen más rigurosas por la doble connotación de ser beneficiarias de las mismas y como ejecutor de recursos públicos en el caso particular de la inversión forzosa del 1%, además, por los pagos que deben realizar relacionados con las tarifas de la evaluación y seguimiento de los proyectos. En este sentido se debe deslindar y separar los recursos de la inversión del 1%, con otros recursos que las empresas públicas destinen para actividades

medioambientales que como responsabilidad social aplican en las áreas de influencia de los proyectos licenciados.

El deber funcional de los administradores públicos de entidades que son beneficiarias de licencias ambientales con obligación de efectuar la inversión forzosa del 1% implica ejecutar oportunamente los proyectos en favor de las cuencas y subzonas hidrográficas impactadas por la captación de agua en desarrollo de las inversiones.

En el siguiente cuadro se relacionan las entidades públicas que aparecen como dueñas de licencias ambientales activas otorgadas por las autoridades competentes a través de los años y que debieron realizar la inversión en los términos del párrafo 1 del artículo 43 de la ley 99 de 1993.

Cuadro 12
Proyectos licenciados de entidades públicas con obligación de la inversión forzosa de hasta 1%

| TITULAR DE LA LICENCIA | Cantidad de expedientes | Acogimiento Art. 321 | Incluidos en Fallo Consejo de Estado 2011 | Con líneas de inversión aprobadas |
|--|-------------------------|----------------------|---|-----------------------------------|
| AGENCIA DE DESARROLLO RURAL-ADR | 1 | | | |
| AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI | 12 | 1 | | 2 |
| CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA | 1 | | | 1 |
| ECOPETROL S.A. | 149 | 97 | 34 | 91 |
| EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. | 4 | 3 | | 4 |
| INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER | 1 | | | |
| INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS | 12 | 6 | | 6 |
| UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP | 1 | | | |
| Total general | 181 | 107 | 34 | 104 |

Fuente: Respuesta ANLA; Cálculos CDMA-CGR

Aparecen ocho (8) entidades públicas tanto del orden nacional, territorial y organismos autónomos con un total de 181 licencias

otorgadas con la obligación de la inversión del 1% que corresponden al 23% del total del universo de licencias vigentes (792).

En su orden las más representativas son: Ecopetrol S. A. del Sector Hidrocarburos con 149 licencias que constituyen el 82% del total de entidades públicas, Agencia Nacional de Infraestructura – ANI del sector Infraestructura con 12 expedientes que equivalen al 7%, Instituto Nacional de Vías – Invías con 12 licencias correspondientes al 7%, las Empresas Públicas de Medellín – EPM con 4 expedientes equivalentes al 2% de las entidades públicas y otros 2%.

Es de establecer que la mayoría de entidades públicas evidencian incumplimiento en la inversión del 1% a tal punto que debieron acogerse al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019, es decir se sometieron a la actualización del valor de la inversión con incrementos que varían entre el 10% y el 45%; mayores valores que a diferencia de las empresas privadas se asumen con cargo a los presupuestos públicos correspondientes, debido a la inoportunidad en la ejecución de los proyectos de inversión del 1%.

Las entidades públicas listadas tienen el deber de salvaguardar los recursos y el patrimonio público que administran, por ello deben adelantar las acciones y procedimientos necesarios que les permitan dar pleno cumplimiento a sus compromisos y así no incurrir en costos adicionales generados por no ejecutar oportunamente los proyectos de inversión del 1%.

Llama la atención que Ecopetrol S.A. de 149 expedientes activos tuvo que someter al artículo 321 de la Ley 1955 de 2019 a 97 de ellos, es

decir, el 65% por incumplimiento en la ejecución del 1%. Pero se debe adicionar que esta entidad estatal tiene un antecedente de inejecución de los proyectos dado que 34 de sus licencias fueron objeto de la acción popular del año 2011 que por su importancia en la gestión misional de la ANLA hemos citado reiteradamente en este informe, sin embargo se observa que después de 8 años de la orden impartida por el Consejo de Estado a la Autoridad Ambiental para realizar un seguimiento riguroso a los expedientes, esto no ocurrió y la empresa se vio avocada a acogerse al artículo 321 con 27 de ellos. Al margen de los buenos resultados económicos de los proyectos de hidrocarburos licenciados por parte de Ecopetrol S. A., la deja en gran deuda con el medio ambiente en las áreas geográficas en las cuales captó el agua para sus actividades productivas, ante la reiterada inejecución de los recursos del 1%.

La misma circunstancia de incumplimiento se observa en el Instituto Nacional de Vías -Invías dado que, de 12 expedientes activos, por incumplimiento en la inversión del 1% debió someter al artículo 321 a 6 de ellos (50%) y las Empresas Públicas de Medellín de 4 expedientes activos debió acogerse con 3 de ellos al mismo artículo, por la misma causa de falta de ejecución de los proyectos aprobados para la inversión del 1%.

Al revisar la norma que reglamenta la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1%, podemos decir que, en ninguna de sus partes, establece la participación ciudadana como un requisito para elaborar o desarrollar el plan de inversión forzosa. No obstante, al solicitarle información a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, sobre la participación ciudadana en este proceso, la entidad informa que se ponen en funcionamiento todos los mecanismos

reglamentarios para garantizar la participación ciudadana de acuerdo con lo establecido en la norma y en las diferentes etapas de los proyectos, obras o actividades, como son audiencias públicas, consulta previa y terceros intervinientes, además de garantizar la presencia de profesionales en el territorio para atender a la ciudadanía a través de los inspectores ambientales regionales.

Finalmente, debe quedar claro, que, para la priorización de las áreas de inversión, la ANLA no cuenta con mecanismos de participación ciudadana ya que la norma no obliga ni establece que se debe tener en cuenta a la comunidad para avanzar con este proceso.

7. Instrumentos de financiación para evaluación y seguimiento de los proyectos del 1%

El artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 establece que los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, entre otros con el propósito de:

(...)

8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto. En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

(...)

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

Como se mencionó anteriormente la ANLA cuenta con una importante fuente de recursos para llevar a cabo su función misional de evaluación y seguimiento a la inversión forzosa del 1%, éstas se contemplan en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000⁷ para cobrar a los licenciarios los

⁷ ARTICULO 96. TARIFA DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS INSTRUMENTOS DE CONTROL Y MANEJO AMBIENTAL. Modifícase el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, el cual quedará así:

"Artículo 28. **Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental**, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos.

Los costos por concepto de cobro de los citados servicios que sean cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente **entrarán a una subcuenta especial del Fonam y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios**. De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

- a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
- b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos;
- c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) **sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente**; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración.

Las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental, según sea el caso, no podrán exceder los siguientes toques:

1. Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%).
2. Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%).
3. Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%).

Las autoridades ambientales prestarán los servicios ambientales de evaluación y seguimiento a que hace referencia el presente artículo a través de sus funcionarios o contratistas.

Los ingresos por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres no Cites, los establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna

servicios de evaluación y seguimiento de la inversión del 1%. Para el caso específico la ANLA expidió la Resolución No. 0324 de 2015 por la cual se fijan las tarifas para el Cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, modificada por las Resoluciones Nos. 01608 de 2018 y 02039 de 2020.

La Inversión forzosa del 1% es de mandato legal expresamente establecido en el parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, por entrañar una carga administrativa nada tiene que ver con la tasa por uso del agua regulada en el inciso primero del artículo 43 pero además no es jurídicamente posible imputar las obras y actividades ejecutadas en desarrollo del Plan de Manejo Ambiental al cumplimiento de la inversión forzosa del 1%⁸.

En consecuencia, por ser un gravamen que deben ejecutar los mismos titulares de las licencias, es responsabilidad de la ANLA realizar con rigurosidad la evaluación, seguimiento, control y monitoreo de las inversiones forzosas del 1%.

En el siguiente cuadro se presentan los montos recaudados en la subcuenta Fonam-Anla por concepto de evaluación y seguimiento durante el periodo 2016-2020.

y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad y los ingresos percibidos por concepto de ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental, Fonam". (Negrillas fuera de texto)

⁸ Sentencia Consejo de Estado Rad. 25000-23-24-000-2011-00370-02 del 14 de marzo de 2019

Cuadro 13
Recaudos por cobros de evaluación y seguimiento subcuenta FONAM-ANLA 2016-2020

| AÑO | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Evaluación | 24.230.988.422 | 22.683.380.626 | 21.867.459.226 | 18.883.199.555 | 16.299.070.780 |
| Seguimiento | 40.948.249.088 | 41.444.715.582 | 48.596.330.081 | 90.439.223.705 | 76.801.410.276 |
| TOTAL | 65.179.237.510 | 64.128.096.208 | 70.463.789.307 | 109.322.423.260 | 93.100.481.056 |

Fuente: Informes de Gestión ANLA 2019 y 2020

Como se observa los montos recaudados son significativos y para el histórico de los últimos cinco años ascendió a \$402.194.027.341, sin embargo, se debe destacar que estos no deben hacer unidad de caja, dado que cada licenciario paga la tarifa de acuerdo a las liquidaciones⁹ con destinación específica para la evaluación y seguimiento individualizado de sus licencias.

Conclusiones

Los resultados del estudio desvirtúan la hipótesis planteada dado que por los retrasos significativos en la ejecución de los proyectos del 1% lo cual evidencia ineficacia en el propósito de conservación, restauración y equilibrio ecológico de las cuencas hidrográficas de las cuales se captó el agua para las actividades productivas licenciadas.

⁹ Las solicitudes de liquidación las presenta y paga el usuario al iniciar su proceso de evaluación, la liquidación del proceso no es de obligatorio pago. El pago es exigido únicamente en caso de que el usuario requiera realizar el proceso de evaluación caso en el cual debe presentar todos los documentos exigidos en la ley incluyendo el soporte de pago. Cuando la liquidación no cubre el valor total de los costos en que se incurre o el usuario presenta el pago del servicio de un periodo anterior, esta Autoridad realiza el trámite de reliquidación.

Los seguimientos a las licencias, permisos y demás instrumentos de manejo y control ambiental son de carácter obligatorio y se deben realizar mínimo una vez al año; este servicio se cobra mediante acto administrativo denominado auto de cobro, su pago es de carácter obligatorio una vez queda en firme. (Informe de Gestión ANLA 2020)

El presente estudio evidencia atrasos significativos en la ejecución de los recursos provenientes de la liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, lo cual refleja deficiencias en los procesos misionales de la Autoridad Ambiental Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, entidad competente para realizar la función de evaluación, aprobación, seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión.

El incumplimiento de la ANLA, en el seguimiento de la inversión forzosa del 1%, ha permitido que los titulares de las licencias ambientales presenten demoras significativas en la ejecución de los proyectos aprobados, en perjuicio de las cuencas hidrográficas de donde se captó en su oportunidad el agua para el desarrollo de las actividades productivas.

La Ley 1955 de 2019 (Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”), introdujo una disposición en su artículo 321 que permite el acogimiento a los licenciarios obligados a la inversión forzosa del 1% que no han cumplido con la ejecución de los planes de inversión a condición de actualizar la base de liquidación.

Si bien el artículo en mención permite la actualización de los valores no ejecutados de años atrás, no sucede lo mismo con las cuencas hidrográficas donde se captó el agua en su oportunidad para la construcción y montaje de las infraestructuras de los proyectos, ya que desde ese momento las respectivas fuentes se vieron afectadas con impactos generados por las actividades productivas, y dado que los proyectos acogidos al artículo 321 inician de cero se diluyen aún más las

inversiones ambientales en las fuentes hídricas de las áreas de influencia de los proyectos.

Del universo de proyectos de inversión aprobadas por la ANLA vigentes (792), se observa que se acogieron al artículo 321 un total de 344 proyectos licenciados, que corresponden al 43%, número significativo de incumplimientos de los licenciatarios como consecuencia de las deficiencias en el seguimiento, control y monitoreo por parte de la ANLA.

Las entidades públicas licenciatarias con la obligación de la inversión forzosa del 1% no son la excepción en el incumplimiento de la ejecución de los proyectos ya que se estableció que la mayoría de ellas debieron acogerse al artículo 321 con un total de 181 expedientes, entre estas se tienen Ecopetrol S.A. con 97 expedientes, Instituto Nacional de Vías- INVIAS con 6 y Empresas Públicas de Medellín EPM con 3.

Las líneas de inversión se encuentran orientadas a resarcir los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad sobre fuentes de agua superficiales o subterráneas. Sin embargo, el alto rezago en su ejecución no permite concretar esta exigencia, siendo el sector de hidrocarburos el que mayor número de líneas de inversión presenta en este estado.

Si bien es cierto, los recursos de la inversión forzosa del 1% no son percibidos directamente por la ANLA, la entidad es la competente para que, a través del proceso de evaluación de los planes de inversión, apruebe el monto y la destinación de los recursos. Es por ello que la autoridad ambiental debe realizar un seguimiento riguroso y oportuno que garantice su cumplimiento y si es del caso aplicar las sanciones a que

haya lugar, teniendo en cuenta que las decisiones que toma inciden directamente en la protección del medio ambiente a través de la aplicación oportuna de las actividades de prevención, control, mitigación y compensación.

El Decreto 1076 de 2015 permite la agrupación de la inversión de no menos del 1% con las medidas de compensación por el uso y/o aprovechamiento de recursos naturales renovables. Sin embargo, la misma norma es taxativa en exigir que en estos casos el seguimiento de los dos mecanismos debe ser independiente, no obstante, se evidenció que en algunos casos la ANLA reporta la información consolidada de los dos instrumentos, lo que dificulta su análisis individualizado.

Se evidencia desactualización en las bases de datos suministrados por la ANLA respecto a la ejecución de las líneas de inversión, lo cual resta confiabilidad a los datos entregados a los clientes externos, y además, incide en el efectivo control y seguimiento administrativo que debe realizar a la inversión forzosa del 1%.

Los resultados del estudio sectorial proporcionan evidencias que sirven de base para que se lleve a cabo una actuación de control fiscal micro a las obligaciones inherentes al licenciamiento ambiental, principalmente al proceso administrativo de seguimiento a la inversión del 1% dadas las deficiencias detectadas en la presente investigación, pero además por la transición surgida con ocasión de la entrada en vigencia del Artículo 321 de Ley 1955 de 2019.

Bibliografía

Aburra, A. M. (s.f.). Las Areas Protegidas.
<https://www.metropol.gov.co/planeacion/areas-protegidas/Paginas/contexto/las-areas-protegidas.aspx>.

Sentencia C- 495-96. Declara exequible el parágrafo 1 del artículo 43 de la ley 99 de 1993 radica en que la Corte Constitucional se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de la inversión del 1% y la define como una carga social con fundamento en la función social de la propiedad art. 58 C.P.

Sentencia C-220-11. Declara exequible el parágrafo 1 del artículo 43 de la ley 99 de 1993 frente a los cargos examinados en la providencia, ratificando la naturaleza jurídica de la obligación del 1% como una carga pública en la modalidad de inversión forzosa.

Compensaciones ambientales e inversión forzosa del 1%. (s.f.). Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC,
https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/compensaciones-ambientales-e-inversion-forzosa-del-1/#_ftn1.

Decreto 1900 del 2006 " por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

Decreto 2099 de 1999 "Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la "Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales" y se toman otras determinaciones"

Decreto 075 del 2017 " "Por el cual se modifican el literal h del artículo 2.2.9.3.1.2, el parágrafo del artículo 2.2.9.3.1.3., el artículo 2.2.9.3.1.8 y el numeral 4 del artículo 2.2,9.3.1.17 del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la "Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales" y se toman otras determinaciones"

Decreto 1120 del 2017 "Por el cual se modifican los numerales 3 y 4 del artículo 2.2.9.3.1.17 del Decreto 1076 de 2015 y se toman otras determinaciones"

Fallo de acción popular del Consejo de Estado radicado 25000-23-26-000-2005-01330-01 de 2011. Sección Tercera, M.P: Jaime Santofimio.

Fondo Acción, Fundepúblico y WCS. (2017). Inversión Forzosa de No Menos del 1%. Bogotá, D.C. 17 páginas.

Mogollón, D. M. (2020). Revisión de las líneas generales de inversión según lo expuesto en el Decreto 2099 DE 2016. Universidad Militar Nueva Granada - Facultad de Ingeniería .

Informe de Gestion (2019). Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

Informe de Gestion (2020). Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

Ley 99 de 1993 " Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones"

Las Areas Protegidas. (s.f.). Area Metropolitana del Valle de Aburra,
<https://www.metropol.gov.co/planeacion/areas-protegidas/Paginas/contexto/las-areas-protegidas.aspx>.

PNNC, P. N. (s.f.). Compensaciones ambientales e inversión forzosa del 1%. https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/compensaciones-ambientales-e-inversion-forzosa-del-1/#_ftn1.

Procedimiento Sancionatorio Ambiental 10 años de ley 1333 del 2009. Universidad Externado de Colombia