



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

130000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8ª No. 10 - 65
Bogotá D.C.

ASUNTO: *Ejercicio de la Función de Advertencia, en atención al pasivo ambiental generado por las explotaciones mineras a cielo abierto, llevadas a cabo de manera ilegal y antitécnica, en un área superior a las 191.1 Hectáreas, con el agravante que la autoridad ambiental, responsable de su control y vigilancia, no ha logrado el idóneo cumplimiento de la implementación de los Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental- PMRRA, con consecuencias irreparables en los recursos públicos de la ciudad de los cuales hacen parte los recursos naturales, máxime que la efectiva recuperación de la zona exige una inversión superior a los \$37.693.2 millones, que de no ser asumida por parte de quienes se beneficiaron con la extracción de los materiales pétreos, a la ciudad y sus habitantes le vienen quedando los efectos de los impactos que genera la señalada actividad.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que la función pública de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, considero necesario que su despacho tenga conocimiento de las persistentes irregularidades presentadas en relación con el tema de los efectos y costos negativos en los activos ambientales de la ciudad, derivados de la extracción minera de materiales pétreos desarrollada, en el perímetro urbano, de manera antitécnica e ilegal; situación que corrobora las reiteradas deficiencias en la gestión administrativa a cargo de la autoridad ambiental distrital, responsable de su control y seguimiento.

1. ANTECEDENTES

La Contraloría de Bogotá D. C., en el año 2004, practicó Auditoría Especial al "Control y seguimiento a la recuperación morfológica y ambiental de las explotaciones mineras de Bogotá, D. C."; ejercicio con ocasión del cual se detectó que 93 de las

102 industrias extractivas existentes en el perímetro urbano y que fueron reportadas por el entonces DAMA¹, no poseían título minero, al igual que la existencia de serias deficiencias en materia de control y seguimiento a las áreas objeto de la actividad minera; lo que sin duda alguna ha propiciado la creciente extracción de materiales, con serias afectaciones al ambiente y los recursos naturales de la ciudad, más aun cuando la Administración no ha sido vehemente con la exigencia de la presentación e implementación de los conocidos Planes de Recuperación, Restauración y Manejo Ambiental – PRRMA.

Situación de ilegalidad en la explotación minera que, en el Distrito Capital, ha venido teniendo lugar de manera continua; según lo revela el informe de la Auditoría Especial, *"Al control y seguimiento a la recuperación morfológica y ambiental de las explotaciones mineras de Bogotá, D. C."*, practicada en la vigencia 2009, se evidenció la existencia de 97 canteras con expediente activo, de las cuales 87, esto es, el 89.7% no tenían título, concesión o autorización por parte del Ministerio de Minas, aunado a lo cual está la ausencia de recuperación ambiental y morfológica de las correspondientes áreas.

2. SITUACIONES IRREGULARES DETECTADAS QUE JUSTIFICAN HACER USO DE LA FUNCIÓN DE ADVERTENCIA.

La Dirección Sector Hábitat y Ambiente, en cumplimiento del PAD 2013, practicó Auditoría Especial al *"Control y Seguimiento de las Explotaciones Mineras de Bogotá, que tuvieron lugar durante el período de junio de 2008 a 31 de diciembre de 2012"*, con ocasión de lo cual se detectaron serias irregularidades, las cuales son del siguiente alcance:

2.1 Creciente ilegalidad en la explotación minera a cielo abierto desarrollada en el Distrito Capital de manera antitécnica e ilegal, como consecuencia de las serias deficiencias en materia de evaluación, control y seguimiento, a cargo de la autoridad ambiental, entre otras.

Esta Contraloría conoció que a lo que va corrido de la presente anualidad, existen en el perímetro urbano del Distrito Capital, 108 explotaciones mineras, de las cuales solamente 7 cuentan con contrato de concesión; 1 tiene licencia de exploración y explotación; 2 poseen registro minero y las 98 restantes son ilegales.

¹ Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente- DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente. Datos reportados como resultado visita fiscal efectuado el 3 de agosto de 2004, en la que se analiza que sólo 17 industrias reportadas por Ingeominas en el Inventario actualizado, poseen títulos ubicados en el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá conforme cruce realizado entre los inventarios del DAMA y este Instituto. DSM-00512 del 12 de julio de 2004.

Como es de conocimiento del señor Alcalde, la actividad minera causa grandes impactos y efectos negativos al ambiente y a los recursos naturales; en razón de lo cual es obligado exigir a los interesados en la extracción de materiales, la presentación e implementación del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental, como en efecto lo son:

El Plan de Manejo Ambiental, PMA, consistente en el *"(...) documento que producto de una evaluación ambiental establece de manera detallada las acciones que se implementarán para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos negativos que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad minera"*.

Entre tanto, el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, que *"(...) comprende estrategias, acciones y técnicas aplicables en zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados, que permitan adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso post minería"*.

Por lo tanto, la autoridad ambiental en el perímetro urbano del Distrito Capital, que es la Secretaría Distrital de Ambiente- SDA, tiene la responsabilidad de realizar el control y vigilancia ambiental a los predios afectados por la extracción minera, así como realizar la evaluación y seguimiento ambiental a los instrumentos administrativos de control ambiental antes citados.

Según quedó expuesto, la autoridad ambiental en el perímetro urbano tiene plenamente identificados 108 predios mineros, generadores de colosales impactos ambientales, que hoy demandan la ejecución de acciones concretas en orden a corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales generados, en orden a adecuar las áreas ilegalmente intervenidas.

No obstante, en ejercicio de la señalada acción de vigilancia fiscal, fueron nuevamente evidenciadas, entre otras, las siguientes irregularidades que de manera reiterativa tienen lugar en la gestión administrativa a cargo de la autoridad ambiental, veamos:

2.1.1 La SDA, en efecto no realiza visitas técnicas de manera periódica; es así como existen predios a los cuales desde el año 2010 no se les hace seguimiento alguno, lo que ciertamente ha favorecido, a más de la explotación ilegal de los materiales pétreos como: grava, gravilla, arenas y arcillas, el que los infractores de las normas ambientales no presenten los señalados instrumentos de control ambiental (PMA y PMRRA), exigidos normativamente para lograr la recuperación de las zonas afectadas por dicha actividad.

2.1.2 Existen 11 predios en los cuales se realizan actividades mineras sin ningún tipo de permisos, ubicados en zonas no compatibles con la minería; a pesar de lo cual no se han tomado las medidas tendientes al cierre definitivo de las mismas; prueba de ello, es que a fecha se encuentran en plena explotación de materiales.

2.1.3 Ahora bien, de los 108 predios mineros, 98 son considerados ilegales. Efectuada la verificación a partir de los conceptos técnicos y expedientes que lleva la SDA, se encontró que para ninguno de ellos se han implementado medidas tendientes a corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados; lo que prueba que el 93% de los predios no han cumplido con la presentación e implementación de los PMRRA, lo cual es atentatorio contra los recursos naturales existentes en el área intervenida.

2.1.4 Igualmente, son materia de cuestionamiento aquellas organizaciones que realizan actividades extractivas, al amparo bien del correspondiente registro minero, contrato de concesión o licencia, como quiera que no cumplen con la exigencia normativa del Plan de Manejo Ambiental, PMA, tal es el caso de Canteras Unidas, La Esmeralda, Central de Mezclas S.A. - Cemex S. A., Ladrillera Los Tejares Ltda., Ladrillera Alemana S.A. y la Ladrillera Zigurat S. A.

2.1.5 En relación con las organizaciones mineras ilegales que se encuentran inactivas, la autoridad ambiental no se ocupa de exigir la aprobación e implementación de los respectivos Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA; tan cierto es lo afirmado, que a 86 de las 98 industrias extractivas ilegales existentes, si bien se les requirió la presentación del aludido instrumento de control, se tiene que con respecto a 5 de aquellas, no se conocen los resultados de la señalada actuación administrativa y sólo a 4 se les inició el respectivo trámite ambiental.

2.1.6 Tan preocupante es la situación, que sólo 3 organizaciones de las 86, a las que se les requirió, cuentan con el señalado instrumento de control ambiental, mientras que el 97%, es decir, 95 predios mineros continúan por el camino de infringir abiertamente la normatividad ambiental, lo cual impide que las áreas afectadas sean objeto de las medidas necesarias para corregir, mitigar y compensar los impactos y efectos ambientales derivados de la actividad minera desarrollada en condiciones de absoluta ilegalidad.

Situación que corrobora las serias fallas existentes en materia del control y vigilancia a las industrias extractivas del perímetro urbano del Distrito Capital, a cargo de la autoridad ambiental, al igual que lo utópico que es esperar que aquellos que de manera ilegal han explotado todo el tiempo los señalados

materiales, vengan luego a hacer las correspondientes inversiones tendientes a la recuperación de dichas áreas; luego aquí el tema de fondo a examinar si es un problema de norma o de decisión por parte de la alta dirección en la aplicación rigurosa del régimen sancionatorio a los infractores de la normatividad ambiental.

Así las cosas, lo preocupante ahora, es el pasivo ambiental, dejado por la actividad extractiva realizada en las señaladas condiciones; huella ambiental, de la cual sólo quedan sus cárcavas y chircales explotados en beneficio de unos pocos y lamentablemente en perjuicio de todos.

En criterio de esta Contraloría, la creciente ilegalidad en la minera extractiva a cielo abierto que tiene lugar en el perímetro urbano del Distrito Capital, ha contribuido igualmente que la autoridad ambiental distrital carezca de una herramienta informática que le permita realizar la trazabilidad a cada una de las actuaciones surtidas en materia de evaluación, control y seguimiento, y actuar sin dilación alguna, en orden a contrarrestar su ilegalidad. Téngase en cuenta que, en el año 2004 el área impactada por la minería era de 77.1 hectáreas y en la actualidad ésta llega a 191.1 hectáreas², en 108 predios.

2.2. No ejercicio del régimen sancionatorio a cargo de la autoridad ambiental, en razón de lo cual los infractores de la normatividad ambiental, en materia minera, no son castigados ejemplarmente.

Revisados los últimos conceptos técnicos emitidos con respecto a los 108 predios mineros, se evidenció que las recomendaciones dadas son reiterativas y que no obstante encontrarse identificadas las irregularidades, no se toman acciones concretas tendientes a contrarrestar el estado de ilegalidad detectado, lo que facilita la ininterrupción en la actividad extractiva.

Es así como durante los años 2010 al 2012, se emitieron 330 conceptos técnicos de los cuales sólo 94 fueron acogidos o *utilizados* por la SDA para la toma de decisiones, los que corresponden a tan sólo el 28.24%; lo cual significa que a pesar de las labores previas de control que significan los conceptos técnicos, de manera oportuna no son atendidas sus recomendaciones y se pierde la oportunidad de surtir actuaciones como hacer requerimientos y adelantar con celeridad los correspondientes procesos sancionatorios, la imposición de la medida preventiva de suspensión de la actividad minera y ordenar su cierre definitivo.

² En las áreas intervenidas se incluyeron las correspondientes al registro minero de Cantera No. 056 de Central de Mezclas S.A cuya actuación administrativa que exige el PMRRA no se encuentra en firme y el Contrato de Concesión No. 14810 de la ladrillera Zigurat S.A.

Es así como con relación a 56 predios mineros que han incumplido la normatividad ambiental minera, la autoridad ambiental a partir del año 2010 a la fecha, sólo ha iniciado 16 procesos sancionatorios, de los cuales 4 apenas cuentan con la medida preventiva de suspensión de actividades.

Igualmente, resulta preocupante que el control y seguimiento a las industrias mineras, a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente, no se haga con base en una debida planeación, que asegure su continuidad, lo que evitaría la permanente condición de ilegalidad en la explotación de los materiales pétreos. Lo afirmado, por cuanto según lo detectó esta Contraloría, durante más de una vigencia no efectuó visitas, como tampoco realizó las correspondientes labores de verificación para que las Alcaldías Locales materialicen las medidas adoptadas por la misma autoridad ambiental y que son competencia de aquellas.

Ahora bien, viene ocurriendo que no obstante el escaso número de procesos sancionatorios que culminan con la imposición de multa, esta Contraloría evidenció que la notificación de los correspondientes actos administrativos ocurre de manera tardía con los riesgos jurídicos que tal omisión genera, tal es el caso de de los procesos seguidos por la explotación minera en la Cantera Limas y por la Fábrica de Tubos Santa Isabel, a los cuales les fueron impuestas multas mediante Resoluciones Nos. 1462 del 21 de julio de 2006 y 1160 del 24 de mayo de 2007, por valor de \$8.160.000 y 21.685.000, respectivamente, las que sólo 5 años después de su expedición, fue surtida su notificación.

2.3 Aunado a lo antes expresado, no resultan comprensibles algunas de las decisiones adoptadas por la autoridad minera del orden nacional, en aras de contrarrestar la explotación minera a cielo abierto que viene teniendo lugar en el Distrito Capital.

Es preciso señalar que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993³, de manera expresa señala:

"(...) Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

³ "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 SINA, y se dictan otras disposiciones."

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras (...) (Negrillas fuera de texto).

Luego, no resulta comprensible que el Ministerio de Minas y Energía, suscriba contratos de concesión en zonas, que en el caso del Distrito Capital, bien se conoce no son compatibles con la minería, conforme expresamente lo establece la Resolución 222 del 3 de agosto de 1994⁴; expedida por el entonces Ministerio del Medio Ambiente, con el agravante que en algunos de los contratos de concesión se pactaron plazos superiores a los 30 años.

En efecto, revisados los contratos de concesión de los predios: Ladrillera Alemana (inscrito en el registro minero desde el 8 de septiembre de 2003) y Ladrillera Los Tejares (inscrito en el registro minero desde el 26 septiembre del 2006), esto es, estando en plena vigencia la Resolución 222 del 3 de agosto de 1994, no es coherente tal proceder, en atención a que según la normativa en cita los señalados predios están ubicados en zonas conocidas como no compatibles con la explotación minera.

Así mismo, no es explicable que según la Ley 685 de 2001, el plazo de los contratos de concesión es máximo de 30 años y que en los contratos de concesión otorgados para los predios: Ladrillera Helios (contrato de concesión 14809, inscrito el 23 de Julio de 1991 hasta el 24 de abril de 2024); Ladrillera Yomasa (desde el 29 de mayo de 1991 hasta el 20 de Enero del 2024), Canteras Unidas la Esmeralda (Diciembre 26 de 1991 hasta Mayo 9 del 2026), se superó el término fijado por la ley, en tres y cinco años, con mayor razón todavía en el caso de la Central de Mezclas S. A. CEMEX S. A., que la explotación le fue concedida desde el 28 de julio de 1992, **hasta el agotamiento del yacimiento**, lo cual significa indefinición en el término de la concesión.

Así las cosas, dado el hondo interés público que suscita el tema de la explotación minera no solamente en el Distrito Capital sino en el país, se considera necesario que el señor Alcalde Mayor, lidere acciones concretas, con el fin que la máxima autoridad minera, en coordinación las autoridades ambientales del orden nacional, regional y distrital, evalúen las concesiones otorgadas en las señaladas condiciones, en orden a que se ajusten en un todo a lo expresamente ordenado por la ley y/o de ser necesario, se ejerciten las acciones pertinentes.

⁴ “Por la cual se determinan zonas compatibles para la explotación minera de materiales de construcción en la sabana de Bogotá y se dictan otras disposiciones.”

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Su despacho debe tener presente que el Eje 2, de su Plan de Desarrollo "*Bogotá Humana*", corresponde a "*Un territorio que enfrenta el cambio climático y se rodea alrededor del agua*" y uno de sus programas es la "*Estrategia territorial regional frente al cambio climático*". A pesar de lo cual, según lo corroboró esta Contraloría, los objetivos previstos en el mismo, se ven seriamente afectados, en atención a los impactos ambientales negativos que genera la extracción minera.

No puede dejarse de lado, que la actividad minera causa serias afectaciones al suelo, por el aumento de la erosión, deslizamientos y fenómenos de remoción en masa y la pérdida de las geformas por el carcavamiento a que es sometido el terreno, conforme lo ilustran las siguientes imágenes:



Cantera Santa Helena Transversal 18 R No. 69 N -02 Sur, Localidad Ciudad Bolívar.



Cantera Jorge Monastoque, ubicada en la Carrera 26C No. 71 G – 01 Sur, Loc. Ciudad Bolívar.

A nivel hídrico se perturban las condiciones de recarga y se aumentan los sedimentos y sólidos en suspensión en los cuerpos de agua superficial, y a nivel del componente biosférico, especialmente fauna y flora, se presenta deforestación, disminución de hábitats, lo que favorece la migración de especies de fauna propias del bosque Alto Andino, entre otras graves consecuencias, que están asociadas al fenómeno mundial del cambio climático, que tanto afecta a nuestros ecosistemas.

En razón de lo anteriormente expresado, esperamos que el señor Alcalde Mayor, en aras de acabar con la tendencia de deterioro generalizado y creciente del ambiente del Distrito Capital, y como defensor de estrategias que buscan superar el modelo de ciudad depredador con la aplicación de un enfoque de ecourbanismo, a través de proyectos que exigen la intervención de las áreas afectadas por la minería, lidere acciones efectivas, toda vez que en el año 2004 el área impactada era de 77.1 hectáreas y en la actualidad ésta alcanza las 191.1 hectáreas⁵, en un total de 108 predios.

⁵ En las áreas intervenidas se incluyeron las correspondientes al registro minero de Cantera No. 056 de Central de Mezclas S.A. cuya actuación administrativa que exige el PMRRA no se encuentra en forme y el Contrato de Concesión No. 14810 de la ladrillera Zigurat S. A.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que para lograr la recuperación y restauración de las áreas intervenidas por la minería⁶, es necesario hacer una inversión superior a los \$37.693.2 millones, siendo este un pasivo ambiental, que de no ser asumido por parte de quienes se beneficiaron con la explotación de los materiales pétreos, le va a quedar a la ciudad y sus habitantes, dado que se lleva muchos años exigiendo la presentación e implementación del correspondiente Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, sin que a la fecha se haya cumplido con esta exigencia normativa, lo cual contrasta con la irrisoria suma que el Distrito recaudó por concepto de regalías entre los años 2005 al 2012, la que asciende a tan sólo \$1.805 millones⁷, con un promedio anual de recaudo equivalente a \$223 millones.

De no estar de acuerdo con lo afirmado, favor indicar las razones, mencionando las pruebas en las que se apoye.

En estos términos, espero que las presentes reflexiones contribuyan al mejoramiento continuo de la gestión administrativa, en razón de lo cual, respetuosamente le solicito que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, de a conocer a esta Contraloría las acciones concretas que adoptará la Administración, tendientes a corregir las señaladas irregularidades.

Cordialmente,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Responsable de la Información:
Proyectó:
Aprobó:
Ajustó:

Equipo Auditor del tema relacionado con la Minería, PAD 2013.
Jorge Alberto Solano Ruiz- Profesional Especializado.
María Gladys Valero Vivas- Directora Sector Hábitat y Ambiente.
Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.

⁶ Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental- PMRRA.

⁷ Cifras tomadas de los oficios de la Secretaría Distrital de Hacienda 2009EE235813 y el 2013EE166431 del 16-07-2013, en el cual reposta estos datos y en el último señala además que conforme al nuevo Sistema General de Regalías, la Agencia Nacional Minera asumió el recaudo, liquidación y transferencia de las regalías de la explotación minera a partir del 2012.