

MEMORANDO

1.2 09 OCT 2015

Bogotá, D.C.,

No. de Radicación

PARA: CLAUDIA VICTORIA GONZALEZ HERNANDEZ
Subdirectora de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

DE: CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico – viabilidad de líneas estratégicas regionales propuestas como resultado del Instrumento de Regionalización – propuesta convenio INVEMAR.
Memorandos No. 2015023469-3, No. 2015043815-3

Respetada Claudia Victoria:

En atención a los memorandos No. 2015023469-3 y No. 2015043815-3, y de conformidad con las reuniones llevadas a cabo en el mes de junio y agosto de 2015, mediante las cuales se solicita concepto jurídico relacionado con la celebración de un convenio de cooperación técnica con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives De Andrés – INVEMAR y se establece el alcance del mismo, me permito realizar las siguientes consideraciones:

I. Antecedentes

Sea lo primero manifestar, que para determinar la posibilidad de celebración de un convenio interinstitucional, se hace necesario atender las siguientes disposiciones:

El Decreto 1276 de 1994, establece que el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés -INVEMAR-, es una es una corporación civil sin ánimo de lucro, de carácter público pero sometida a las reglas del derecho privado, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, organizada según lo dispuesto en la Ley 29 de 1990, en el Decreto 393 de 1991, y la Ley 99 de 1993.

El Decreto 3573 de 2011 creó la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA – como una unidad administrativa especial del orden nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998¹, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

¹ Artículo 67.- Organización y funcionamiento de unidades administrativas especiales. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.

La Ley 29 de 1990, "por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias."

El Decreto Ley 393 de 1991, regula la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, y el Decreto Ley 591 de 1991, regula las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.

II. Consideraciones

El Decreto 393 de 1991, dispuso que para adelantar actividades científicas y tecnológicas proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas, pueden asociarse con los particulares mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones, o mediante la celebración de convenios especiales de cooperación.

De igual manera, señaló que cualquiera de las dos modalidades mencionadas anteriormente podría tener, entre otros, los siguientes propósitos:

- a) Adelantar proyectos de investigación científica.
- b) Apoyar la creación, el fomento, el desarrollo y el financiamiento de empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales.
- c) Organizar centros científicos y tecnológicos, parques tecnológicos, e incubadoras de empresas.
- d) Formar y capacitar recursos humanos para el avance y la gestión de la ciencia y la tecnología.
- e) Establecer redes de información científica y tecnológica.
- f) Crear, fomentar, difundir e implementar sistemas de gestión de calidad.
- g) Negociar, aplicar y adaptar tecnologías nacionales o extranjeras.
- h) Asesorar la negociación, aplicación y adaptación de tecnologías nacionales y extranjeras.
- i) Realizar actividades de normalización y metrología.
- j) Crear fondos de desarrollo científico y tecnológico a nivel nacional y regional, fondos especiales de garantías, y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos.
- k) Realizar seminarios, cursos y eventos nacionales o internacionales de ciencia y tecnología.
- l) Financiar publicaciones y el otorgamiento de premios y distinciones a investigadores, grupos de investigación e investigaciones.

Respecto de la celebración de convenios especiales de cooperación con entidades privadas sin ánimo de lucro, el Decreto 393 de 1991, señaló las reglas y los requisitos a los que estarán sometidos, y en su artículo 6 establece:

"Artículo 6. CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACION. Para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares convenios especiales de cooperación, que no darán lugar al nacimiento de una nueva persona jurídica. En virtud de estos convenios las

personas que los celebren aportan recursos de distinto tipo para facilitar fomentar, desarrollar y alcanzar en común" algunos de los propósitos contemplados en el artículo segundo."

Por consiguiente, las entidades pueden celebrar este tipo de convenios para facilitar, fomentar, desarrollar y alcanzar conjuntamente algunos de los propósitos contemplados en el artículo segundo del mencionado decreto, sin que implique el nacimiento de personas jurídicas, a pesar de ser una especie de convenio de asociación y tiene una regulación especial debido a las actividades a desarrollar.

Adicionalmente, el Decreto Ley 591 de 1991, "por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.", estableció que para adelantar actividades científicas o tecnológicas la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares y con otras entidades públicas de cualquier orden convenios especiales de cooperación, en virtud de los cuales, quienes los celebran aportan recursos, en dinero, en especie o de industria, para facilitar, fomentar o desarrollar alguna de las actividades científicas o tecnológicas previstas en el artículo 2º del mencionado decreto, el cual dispuso que se entenderán por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:

"Artículo 2º Para los efectos del presente Decreto, entiéndese (sic) por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:

- 1. Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.*
- 2. Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*
- 3. Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.*
- 4. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.*
- 5. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
- 6. Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional."*

En este orden de ideas, los Decretos Ley 393 y 591 de 1991 señalan taxativamente en su articulado las actividades que son consideradas de ciencia y tecnología. Ahora bien, la Ley 1286 de 2009, que modificó la Ley 29 de 1990, adicionó el término de innovación y en su artículo 18 dispuso:

"Artículo 18. Actividades del Sistema. Son actividades de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI-:

- 1. Explorar, investigar y proponer, de manera continua, visiones y acciones sobre la intervención del país en los escenarios internacionales, así como los impactos y oportunidades internacionales para Colombia en temas relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación.*
- 2. Promover el mejoramiento de la productividad y la competitividad nacional.*
- 3. Velar por la generación, transferencia, adaptación y mejora del conocimiento científico, desarrollo tecnológico e innovación en la producción de bienes y servicios para los mercados regionales, nacionales e internacionales.*
- 4. Investigar e innovar en ciencia y tecnología.*
- 5. Propender por integrar la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura regional y nacional, para lograr la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia.*
- 6. Procurar el desarrollo de la capacidad de comprensión, valoración, generación y uso del conocimiento, y en especial, de la ciencia, la tecnología y la innovación, en las instituciones, sectores y regiones de la sociedad colombiana.*
- 7. Articular la oferta y demanda de conocimiento colombiano para responder a los retos del país."*

De igual manera, dicha ley estableció que las actividades, actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que les sean aplicables.

Aunado a lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública, en la Circular Externa No. 6 de 2013, señaló las siguientes actividades de ciencia, tecnología e innovación:

1. Crear, fomentar, desarrollar y financiar empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales.
2. Organizar, crear y apoyar centros científicos, tecnológicos y de innovación, parques tecnológicos, incubadoras de empresas y empresas de base tecnológica.
3. Formar y capacitar el recurso humano para el avance y la gestión de la ciencia, tecnología e innovación.
4. Establecer y conformar redes de investigación e información científica, tecnológica y de innovación.
5. Crear fondos de desarrollo científico, tecnológico y de innovación a nivel nacional y regional, fondos especiales de garantías y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos.
6. Realizar seminarios, cursos, congresos, talleres y eventos nacionales o internacionales de ciencia, tecnología e innovación.
7. Financiar publicaciones y otorgar premios y distinciones a investigadores, grupos de investigación e investigaciones.
8. Adelantar proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación; desarrollo de nuevos productos y procesos.
9. Difundir información científica, tecnológica y de innovación, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia, tecnología e innovación.

10. Desarrollar servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la realización de actividades de homologación, normalización y metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica, tecnológica y de innovación; así como a la creación, fomento, difusión, promoción, implementación y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.
11. Desarrollar proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma.
12. Transferencia tecnológica que comprende la asesoría, negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.
13. Cooperación en ciencia, tecnología e innovación nacional o internacional.
14. Apropiación social de la ciencia, la tecnología, y la innovación a través de la integración de la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura regional y nacional.
15. Elaborar y desarrollar proyectos de investigación y desarrollo experimental (I+D), formación y capacitación científica y tecnológica, servicios científicos y tecnológicos y actividades de innovación e innovación social.

De acuerdo con las normas enunciadas anteriormente, y con lo señalado en la mencionada Circular de la Agencia Nacional de Contratación Pública, las entidades estatales pueden ejecutar actividades de ciencia, tecnología e innovación mediante la celebración de cualquiera de los siguientes tipos de contratos:

- a. Convenio especial de cooperación el cual es celebrado para asociar recursos, capacidades y competencias interinstitucionales, y puede incluir el financiamiento y administración de proyectos. El convenio especial de cooperación está regulado en los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 393 de 1991 y en el artículo 17 del Decreto 591 de 1991.
- b. Contratos de Financiamiento los cuales están regulados en el artículo 8 del Decreto 591 de 1991 y son para financiar actividades científicas, tecnológicas y de innovación, tendrán los alcances allí definidos.
- c. Contratos para la administración de proyectos los cuales están regulados en el artículo 9 del Decreto 591 de 1991 y tienen como propósito encargar a un tercero idóneo para llevar a cabo actividades de ciencia, tecnología e innovación, la gestión y ejecución de un proyecto en estas materias.

En virtud de lo anterior, es posible concluir que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, así como el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-", teniendo en consideración su naturaleza jurídica y la normatividad en materia contractual aplicable, podrían celebrar un convenio especial de cooperación con el objeto de diseñar un sistema de monitoreo para determinar el estado ambiental de la zona marino-costera del corredor portuario del departamento del Magdalena, en el cual esta Autoridad podría aportar recursos en especie, de conformidad con lo manifestado por la Subdirección a su cargo, siempre y cuando las actividades a desarrollar se encuentren enmarcadas dentro las indicadas anteriormente como de ciencia, tecnología e innovación.

No obstante lo anterior, es preciso anotar que en la propuesta técnica y económica realizada por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -

INVEMAR-, se plantea que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales aporte recursos equivalentes a \$5.207.322.909, y su objeto es la caracterización y seguimiento del estado ambiental de la zona marino-costera del Departamento del Magdalena, entre Bahía Concha y el Km 34 de la Carretera Barranquilla Ciénaga, la valoración económica de los potenciales efectos de las actividades de exportación del carbón sobre otras actividades productivas como la pesca artesanal y, el diseño de un monitoreo regionalizado para evaluar calidad de aguas y sedimentos, cambios en las comunidades biológicas y en la actividad pesquera.

A su vez, se hace necesario señalar que el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-, con el apoyo de varias entidades, ha diseñado y puesto en funcionamiento la Red de Vigilancia para la conservación y protección de las aguas marinas y costeras de Colombia REDCAM, mediante la cual se pretende conocer la calidad del medio marino y costero del país y así suministrar la información básica para que las entidades encargadas puedan planificar y controlar efectivamente el aprovechamiento de los recursos y asegurar la calidad de vida de los pobladores, la cual cuenta con un sistema de información que sirve para coleccionar, validar, normalizar, almacenar y administrar los datos obtenidos del monitoreo realizado en las estaciones distribuidas a lo largo de las costas de Colombia, objeto que no se podría replicar para evitar equivocadas interpretaciones de lo pretendido por esta Autoridad.

En este sentido y de acuerdo con la propuesta técnica y económica realizada por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-, las estaciones propuestas para el monitoreo de la zona marino-costera del Departamento del Magdalena, serían complementarias al monitoreo de la REDCAM, como una escala más detallada, y orientado al objetivo de establecer la línea de referencia ambiental para el seguimiento al estado de los recursos marino-costeros requeridos por esta Autoridad.

Ahora bien, dentro de los objetivos específicos planteados en la propuesta mencionada, encontramos el de diseñar una red de monitoreo en la que se establezca una línea de referencia para hacer seguimiento a la calidad ambiental de la zona marino costera en el área de estudio, que permita analizar los potenciales impactos ambientales generados por las diferentes actividades productivas y de servicios presentes en la zona, lo cual respondería a las necesidades relacionadas con el seguimiento de las operaciones portuarias competencia de esta Autoridad, siempre que se determine que se trata de un procedimiento más detallado que el que representa los avances de REDCAM.

Teniendo en cuenta lo anterior, también es posible concluir que los operadores del corredor portuario del Departamento del Magdalena podrían celebrar un convenio especial de cooperación con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-, para el diseño y operación de una red de monitoreo de calidad de aguas marinas de la zona del corredor portuario.

De igual manera, y teniendo en consideración que actualmente se encuentra en funcionamiento y operación la Red de Vigilancia para la conservación y protección de las aguas marinas y costeras de Colombia REDCAM, los operadores podrían vincularse directamente a la misma, constituyéndose cada uno de los proyectos que cuentan con Licencia Ambiental como nodos de la REDCAM.

Por otro lado, y con relación a la modificación unilateral de las licencias ambientales de los proyectos ubicados en el corredor portuario del departamento del Magdalena, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

Con relación a las Licencias Ambientales la Corte Constitucional en Sentencia C-746 de 2012, manifestó:

"Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público." (Subrayado fuera del texto original)

Teniendo en consideración lo dispuesto en la Sección 9, Capítulo 3, Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", esta Autoridad, en ejercicio de sus funciones de seguimiento y control a los proyectos de su competencia sujetos a licencia ambiental, puede imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto, así como realizar requerimientos, y corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o del plan de manejo ambiental.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las autorizaciones ambientales expedidas con base en las normas reglamentarias del Título VIII de la Ley 99 de 1993, son actos administrativos de carácter provisional o actos condición², los cuales se encuentran subordinados al interés público considerando la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana, y que pueden ser modificados o ajustados en los términos antes relacionados, se considera que esta alternativa cobra importancia.

Lo anterior, debido a que los instrumentos de manejo y control ambiental no otorgan derechos inquebrantables o inmodificables, ni renuncia a su control, ajuste, variación o improcedencia ambiental de los proyectos, obras o actividades que lo exijan, ni los particulares o entidades territoriales pueden pensar que las mismas contienen o conllevan in situ, derechos adquiridos y sobre los cuales el Estado no puede modificar, variar o ajustar cada instrumento de control, o inclusive revocarlo cuando las condiciones previstas en la ley y la técnica así lo exijan.

Así las cosas, en el evento de verificar que todos los proyectos sujetos a licenciamiento ambiental ubicados en el corredor portuario del departamento del Magdalena, competencia de esta Autoridad, dentro sus obligaciones contemplen la realización de monitoreos periódicos de calidad de agua marina, o en caso que se proceda a imponerla, y teniendo en consideración que la forma en la que actualmente se presenta dicha información no permite determinar la posible afectación de la calidad de las aguas marinas derivadas de la operación portuaria, es posible contemplar la estandarización de las obligaciones de monitoreo de calidad de aguas marinas en los distintos proyectos, para que al momento de la evaluación y seguimiento de los mismos por parte de esta Autoridad, se pueda verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo ambiental implementadas por los titulares del licenciamiento ambiental.

En el evento que se opte por la estandarización de las obligaciones de monitoreo de calidad de aguas marinas para los proyectos ubicados en el corredor portuario del Magdalena, considera esta Oficina que es posible realizarlo en un acto administrativo, siempre y cuando el mismo se encuentra debidamente motivado.

Al respecto, la Corte Constitucional en su sentencia T-204 de 2012, MP: Jorge Iván Palacio Palacio, manifestó:

"(...) al concepto de "razón suficiente" para señalar que la motivación del acto deberá exponer los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público (...)"

III. Conclusiones

En virtud de lo anterior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-, podrían celebrar un convenio especial de cooperación con el objeto de diseñar un sistema de

² Según DROMI, José Roberto, El Acto Administrativo, Tomo I, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, páginas 177 y siguientes. Cita hecha por el profesor Gustavo Panagos en su obra el acto administrativo, Tomo 1, Parte General, Séptima edición, ediciones librería el profesional, 2001, "los actos de autorización o de permiso, están sometidos a las condiciones establecidas por la ley y pueden ser revocados en caso de incumplimiento. "El acto autorización tiene un doble alcance jurídico: como acto de "habilitación o permisón" strictu sensu y como acto de "fiscalización y control". La doctrina conoce como actos de autorización: las licencias, permisos de policía, para construir, o hacer manifestaciones públicas, etc. Las características del acto autorización son: 1) El acto administrativo de autorización es reglado, 2) Se trata de un acto de doble alcance; 3) Habilidadación o permisón; 4) Control, se trata de remover un obstáculo, permitido por la ley para superar los límites del orden jurídico. En la autorización se configuran dos actos. A) El acto principal, y B) El acto autorización o secundario (...)"

monitoreo para determinar el estado ambiental de la zona marino-costera del corredor portuario del departamento del Magdalena, siempre y cuando las actividades a desarrollar se encuentren enmarcadas dentro las indicadas como de ciencia, tecnología o innovación, y se establezca que se trata de un procedimiento más detallado al contemplado en la REDCAM.

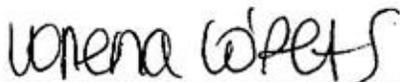
De otra parte, y teniendo en consideración que la Red de Vigilancia para la conservación y protección de las aguas marinas y costeras de Colombia REDCAM se encuentra en funcionamiento y es operada por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-", es posible que los operadores se vinculen directamente a la misma, constituyéndose cada uno de los proyectos que cuentan con Licencia Ambiental como nodos de la REDCAM.

Esta Oficina considera que la celebración de un convenio especial de cooperación entre los operadores del corredor portuario del Departamento del Magdalena y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-", no puede ser impuesto como obligación mediante un acto administrativo, por tratarse de un tipo de convenio supeditado a la voluntad de las partes, quienes determinan el objeto, el alcance y los recursos que serán aportados al convenio especial de cooperación.

No obstante lo anterior, en ejercicio de sus funciones esta Autoridad, mediante la expedición de un acto administrativo adecuadamente motivado y en el cual se determine claramente el ámbito de aplicación, podría estandarizar las obligaciones de monitoreo de calidad de aguas marinas en los proyectos ubicados en el corredor portuario del Magdalena, con el objetivo de determinar la posible afectación de la calidad de aguas marinas derivadas de la operación portuaria, y verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo ambiental implementadas por los titulares de la licencia ambiental y aprobadas por esta Autoridad.

Finalmente, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, es oportuno advertir que salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Laura Medina 
Archivase en: Memorandos

³ Cfr. Art. 1. Ley 1755 de 2015. "Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, capítulo 1, Derecho de petición ante las autoridades-Reglas Generales, capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas especiales y capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011".

3.2

Bogotá, D.C., 21 AGO 2015.

2015043815-3

No. de Radicación

MEMORANDO

PARA: CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DE: CLAUDIA VICTORIA GONZALEZ HERNANDEZ
Subdirectora de Instrumentos Permisos y Trámites Ambientales

ASUNTO: Alcance memorando No. 2015023469-3 del 6 de mayo de 2015, consulta jurídica para analizar la viabilidad de líneas estratégicas regionales propuestas como resultado del Instrumento de Regionalización.

Con el objetivo de dar alcance y claridad a la solicitud remitida a la Oficina Asesora Jurídica –OAJ, mediante memorando No. 2015023469-3 del 6 de mayo de 2015 y acorde con la reunión llevada a cabo el día 13 de agosto de 2015 con la profesional jurídica de la OAJ, a continuación me permito precisar los siguientes aspectos:

La Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales, requiere el pronunciamiento jurídico en el cual se determinen las alternativas de cooperación entre la ANLA y el INVEMAR, dentro de las cuales sea viable llevar a cabo el diseño del sistema de monitoreo que tendría como fin determinar el estado ambiental de la zona marino-costera del corredor portuario del departamento del Magdalena, con el fin de realizar el debido seguimiento relacionado con el cumplimiento de las obligaciones de la licencia ambiental.

De acuerdo a lo anterior, es preciso definir si el apoyo técnico que brinde la ANLA respecto de las condiciones técnicas con las que debe contar el sistema de monitoreo, debe desarrollarse dentro del marco de un convenio o si por el contrario, es susceptible de desarrollarse bajo el marco legal de otra figura de cooperación más expedita.

Finalmente, es preciso determinar la viabilidad de que la ANLA solicite a los operadores del corredor portuario del Departamento del Magdalena, mediante un acto administrativo, que hagan parte de la Red de Monitoreo de la Calidad de Aguas Marinas y Costeras de Colombia (REDCAM) y que estos presenten los reportes de monitoreo de acuerdo al sistema que se diseñe y se dé cumplimiento con las obligaciones que establezca la ANLA, y en este sentido, llevar a cabo el seguimiento de la calidad del medio, e identificar de manera

adecuada cualquier afectación que se derive de la actividad licenciada por la ANLA.

Para tales efectos, remito adjuntos a la presente comunicación; el memorando No. 2015023469-3 del 6 de mayo de 2015 y el correo electrónico del 15 de julio de 2015 enviado a la profesional de la OAJ atendiendo la solicitud de información adicional.

Cordialmente,

Claudia Victoria González Hernández
CLAUDIA VICTORIA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ
Subdirectora Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

Anexos: Memorando No. 2015023469-3 del 06 de Mayo de 2015
Correo Electrónico del 15 de Julio de 2015

Elaboró: Nicole Walteros Moreno - Contratista *NM*
Fecha: 18/08/2015
Archívese en:

Jeimmy Nicole Walteros Moreno (ANLA)

De: Johnatan Ricardo Reyes Yunda (ANLA)
Enviado el: miércoles, 15 de julio de 2015 11:52 a.m.
Para: Laura Cristina Amaranta Medina Carrillo (ANLA)
CC: Claudia Victoria Gonzalez Hernandez (ANLA); Jeimmy Nicole Walteros Moreno (ANLA);
María Paula Franco Cadena (ANLA)
Asunto: Precisiones- Consulta OAJ Invenmar

Hola Laura,

De acuerdo a tu solicitud de información, nos permitimos realizar las siguientes precisiones:

1. Diferencia entre REDCAM y la red de monitoreo objeto del Convenio.

- La Red de Calidad de Agua Marina – REDCAM con que cuenta actualmente el INVEMAR, monitorea algunos puntos en la zona asociados a la contaminación por aguas residuales y otros parámetros relacionados con la operación del Emisario Submarino, la actividad turística, entre otros tema de su interés.
- Dado que la operación portuaria tiene unas especificidades técnicas y además se encuentra vigilada por la Autoridad -ANLA- en lo relacionado con el cumplimiento de las obligaciones de la licencia ambiental, la Red y específicamente INVEMAR no contaban con la competencia para integrar referencias de monitoreos en la zona portuaria, razón por la cual el posible convenio a celebrar tendría como objeto el Diseño del sistema de monitoreo para determinar el estado ambiental de la zona marino-costera del corredor portuario del departamento del Magdalena. En dicho convenio, la ANLA prestaría únicamente su apoyo técnico para el diseño del instrumento y realizará los ajustes en las obligaciones acorde con las necesidades técnicas del sistema.
- La Red de monitorio objeto del posible convenio a celebrar, tendría como propósito contar con información técnica detallada, relacionada con la operación portuaria específicamente, que cuente con parámetros, tiempos y mediciones requeridas para realizar el ejercicio del seguimiento de la calidad del medio, e identificar adecuada y pertinentemente cualquier afectación que se derive de la actividad licenciada por la ANLA. La operación de este sistema de monitoreo a cargo del INVEMAR (campañas de recolección de información según parámetros y condiciones técnicas requeridas por ANLA) facilita el ejercicio del seguimiento ya que se contaría con información de calidad y de alta confiabilidad generada por una institución del Estado.
- La justificación del diseño de la red nace por la necesidad de estandarizar la presentación de las obligaciones de monitoreo en lo que se refiere a: periodicidad, técnicas analíticas y parámetros medidos, entre otros, puesto que los resultados obtenidos bajo las condiciones actuales no permiten hacer una trazabilidad de la calidad de los recursos en el tiempo, situación que dificulta a los equipos de Evaluación y Seguimiento, realizar un análisis integral para establecer la calidad del medio marino-costero en esta región, que ha sido fuertemente intervenida por la presencia del sector portuario.
- Esta necesidad se refuerza con los eventos que dieron lugar a procesos sancionatorios e investigaciones sobre denuncias ambientales asociadas a incidentes de contaminación en el año 2013 y 2014, lo que reforzó la necesidad de que esta estrategia se implementara en beneficio de todos los actores en el corto y mediano plazo.

2. Modificación de la obligación vía seguimiento

En este punto es preciso mencionar el ejercicio realizado en su momento con Corpamag, donde se modificaron las obligaciones relacionadas con el monitoreo que realiza actualmente el sistema de la red de monitoreo de Calidad del Aire en el departamento del Magdalena, en el cual los usuarios presentan los reportes de monitoreo generados por Corpamag y de esta manera se da

cumplimiento a las obligaciones exigidas en la licencia ambiental. De acuerdo a lo anterior es preciso conocer si en el caso de la red de monitoreo objeto del posible convenio podría llevarse a cabo la modificación en la obligación para el monitoreo de calidad de aguas marinas.

3. Recursos que aportaría la ANLA en el marco del Convenio

Con el fin de aclarar la propuesta técnica remitida por el INVEMAR, la ANLA en el marco del posible convenio a celebrar, aportará únicamente recurso en especie ya que se apoyaría técnicamente el diseño del instrumento y realizaría de ser jurídicamente viable, los ajustes en las obligaciones acorde con las necesidades técnicas del sistema.

Cualquier inquietud adicional no dudes en contactarnos,

Johnatan Ricardo Reyes Y

Profesional Especializado
Coordinación Grupo de Instrumentos
Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
jreyes@anla.gov.co

Calle 37 No. 8 - 40
Código Postal: 11711
Teléfono: 57 (1) 2540111 Ext. 2061
Bogotá, Colombia

www.anla.gov.co



AUTORIDAD NACIONAL
DE LICENCIAS AMBIENTALES



MINAMBIENTE



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACION

MEMORANDO

Bogotá, 06 MAY 2015

2015023469-31

PARA: CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DE: CLAUDIA VICTORIA GONZALEZ HERNANDEZ
Subdirectora de Instrumentos Permisos y Trámites Ambientales

ASUNTO: Consulta jurídica para analizar la viabilidad de líneas estratégicas regionales propuestas como resultado del Instrumento de Regionalización – propuesta Convenio INVEMAR.

Como es de su conocimiento, una de las funciones principales de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales está orientada a generar herramientas e instrumentos que fortalezcan los procesos misionales de la entidad, específicamente los relacionados con el ejercicio de la Evaluación y Seguimiento a proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental.

Con esta perspectiva se ha creado al interior de la Subdirección del Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales el instrumento de "Regionalización" concebido como un instrumento de planificación ambiental del territorio, que aporta elementos para el análisis de los procesos de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, al ofrecer una visión regional e integral de las condiciones abióticas, bióticas y socioeconómicas de una región particular del país; tomando como punto de partida la información oficial del nivel municipal, departamental y nacional; y el conocimiento de los diferentes actores, ofreciendo como resultado un panorama integral del territorio.

Desde su creación, en el año 2012, se ha venido avanzando en su consolidación, abordando inicialmente tres regiones consideradas estratégicas para el desarrollo de los sectores de hidrocarburos (Departamento de Casanare), infraestructura – Puertos (Corredor Ciénaga – Santa Marta) y minería (Zona centro del Departamento del Cesar); recientemente ha ampliado su campo de acción a otras regiones.

Uno de los productos generados está orientado a la identificación de líneas estratégicas regionales, las cuales se constituyen en un importante producto de la implementación del instrumento de regionalización, pues recogen las necesidades y perspectivas regionales, no solo de los actores locales participantes de los talleres regionales, sino también de los equipos técnicos de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento y la academia en algunos casos particulares. Las líneas estrategias parten de la identificación de problemáticas socioambientales relacionadas con el desarrollo de los sectores objeto de licenciamiento

[Handwritten signature]
106 MAY 2015
1:20
[Handwritten initials]

ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA y de aquellos factores críticos¹ o agentes causales que surten un proceso de revisión institucional y validación.

A raíz de los resultados del avance en la implementación del instrumento, se evidenciaron falencias en la estandarización de los datos de monitoreo de los recursos naturales en la región, situación que generó la necesidad de plantear la estrategia que se detalla en este texto.

Antecedentes de la implementación de Regionalización en el corredor Portuario

Partiendo de una lectura preliminar y contextual de la región y el avance en el desarrollo de los proyectos portuarios licenciados por la Autoridad en la zona, se procedió desde el equipo de regionalización a la selección de actores estratégicos que permitieran la identificación de cambios positivos o negativos socioambientales generados por la operación del sector portuario en la región. Dentro de los actores se incluyeron representantes institucionales existentes en este escenario, que de manera directa o indirecta tenían alguna relación o competencia frente al desarrollo de la actividad.

En este encuentro institucional (realizado el día 15 de Noviembre de 2012) participaron delegados de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca Nodo Santa Marta, Capitania de Puerto Santa Marta, Departamento Administrativo de Medio Ambiente, Procuraduría Agraria y Ambiental del Magdalena, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés -INVEMAR, Corporación Autónoma del Magdalena -CORPAMAG, Universidad del Magdalena, Contraloría del Magdalena, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Gobernación del Magdalena, y Alcaldía de Ciénaga.

Como resultado de este encuentro, se identificaron como factores críticos: cambios en los ecosistemas marino-costeros, afectación de la actividad socioeconómica de la pesca artesanal, deterioro de calidad del aire, erosión costera, accidentes por derrames y daños a ecosistemas prioritarios; temas relacionados con la operación del sector.

Posterior a la identificación de estos factores críticos, desde las mismas instituciones se plantearon propuestas de solución que desde su alcance podrán involucrar una o más de las instituciones participantes, contribuyendo con esto al mejoramiento de los asuntos problemáticos identificados.

Como resultado de este encuentro y a raíz de los derrames de carbón en la bahía de Santa Marta a principios del 2013 generados por el volcamiento de una barcaza de la DRUMMOND, y por iniciativa directa del Capitán (R) Francisco Arias Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés - INVEMAR se manifestó a la Dirección General de la Autoridad, en su momento liderada por la Dra. Luz Helena Sarmiento, hoy Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la necesidad de adelantar acciones conjuntas tendientes a monitorear los recursos naturales en esta zona.

¹ Factor Crítico se define como un punto focal o agente causal que permite centrar la atención en la búsqueda de información que explique las consecuencias y riesgos socio ambientales y que además es relevante para el análisis de las estrategias regionales (Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque estratégico EASE-IIRSA, 2010)

Como resultado de esta conversación, se recibió en la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales y específicamente en el grupo de Regionalización, la directriz de trabajar conjuntamente en un sistema de monitoreo para caracterizar y realizar seguimiento a la calidad ambiental de la zona marino costera intervenida por el desarrollo portuario, que permitiera mejorar la información disponible y fortalecer el proceso de toma de decisiones frente a la identificación y/o manejo de posibles afectaciones ambientales generadas por el desarrollo del sector en la zona.

Esta directriz generó como resultado la formulación de: una línea estratégica regional que consiste en el apoyo para el diseño y operación de un sistema de monitoreo para determinar el estado ambiental de la zona marino-costera del corredor portuario del departamento del Magdalena; esta propuesta liderada por el INVEMAR pretende establecer enlaces y complementariedad en las acciones realizadas por las empresas portuarias licenciadas en la zona.

Esta línea estratégica, surge a partir de la necesidad de estandarizar la presentación de las obligaciones de monitoreo en lo que se refiere a: periodicidad, técnicas analíticas y parámetros medidos, entre otros, puesto que los resultados obtenidos bajo las condiciones actuales no permiten hacer una trazabilidad de la calidad de los recursos en el tiempo, situación que dificulta a los equipos de Evaluación y Seguimiento, realizar un análisis integral para establecer la calidad del medio marino-costero en esta región, que ha sido fuertemente intervenida por la presencia del sector portuario y que se considera de gran importancia para el desarrollo de actividades económicas y culturales propias del Departamento.

Teniendo en cuenta este contexto y como parte del desarrollo de las fases de la metodología de Regionalización, se realizó un primer acercamiento el día 20 de febrero de 2013 con las empresas operadoras de cargue de carbón, específicamente Terlica S.A.S., Sociedad Portuaria de Santa Marta - CARBOSAN, Puerto Nuevo, Puerto Drummond, Puerto Prodeco y Puerto CNR. El propósito de esta reunión fue socializar los resultados de la identificación de factores críticos y posibles estrategias de intervención, dentro de las que se enfatizó en la necesidad del diseño e implementación de Sistema de Monitoreo para la calidad del agua marina, en cabeza de un único operador, el INVEMAR.

En esta sesión se contó con el acompañamiento del Dr. Daniel Ricardo Páez, abogado delegado de la Oficina Asesora Jurídica, quien resolvió desde una perspectiva institucional, las dudas e inquietudes presentadas por los delegados de las empresas portuarias, en torno a la implementación de dicha estrategia, entre otros temas.

Luego de los resultados de este encuentro, se generó un espacio de discusión con el equipo técnico de Puertos del grupo de Infraestructura de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, para la incorporación de algunas recomendaciones generadas en el marco de implementación del instrumento de Regionalización, de esta manera, se incorporó en el Auto 3227 del 23 de septiembre de 2013 del proyecto Sociedad Portuaria Puerto Nuevo LAM4276, el siguiente requerimiento: Artículo Primero, Numeral 27, literal t: *"Frente al Programa de Monitoreo de Calidad del Agua Marina se debe contemplar que se consolida la estrategia de seguimiento a la calidad de las aguas marinas que se adelanta en el marco del proyecto de regionalización, la empresa deberá ajustar el programa de seguimiento y monitoreo de la calidad de aguas marinas (PMS_FIS_03) a todos los requerimientos técnicos establecidos para esta red de monitoreo, de manera tal que se complementen y articulen a los demás puntos de toma de muestras que formarán parte de esta red. Los demás aspectos de este programa que no se contemplen en la estrategia de Regionalización, deberán mantenerse tal como se especifica en los actos administrativos que regulan la operación de este proyecto"*.

Más recientemente, el 19 de noviembre de 2014 se desarrolló una reunión en las instalaciones del INVEMAR, liderada por el Dr. Edilberto Peñaranda, en calidad de Subdirector (E) de Instrumentos Permisos y Trámites Ambientales, en la que se retomó la propuesta conjunta, se analizaron las diferentes posibilidades de articulación interinstitucional y se propuso una agenda de trabajo conjunto para viabilizar la iniciativa. Entre las conclusiones principales se determinó que se requeriría realizar dos convenios de la siguiente manera:

- Convenio de cooperación técnica entre ANLA – INVEMAR: Enfocado en el diseño del sistema de monitoreo para determinar el estado ambiental de la zona marino-costera del corredor portuario del departamento del Magdalena. En dicho convenio, la ANLA prestaría únicamente su apoyo técnico para el diseño del instrumento y realizará los ajustes en las obligaciones acorde con las necesidades técnicas del sistema.
- Convenio o contrato de operación entre INVEMAR – OPERADORAS: Enfocado a la implementación y financiación del sistema de monitoreo, para lo cual se plantea que las operadoras de cargue de carbón serán las financiadoras y el INVEMAR fungirá como administrador del sistema.

Una vez se precisaron los anteriores aspectos, esta Subdirección realizó la respectiva consulta a la Oficina Asesora jurídica, la cual conceptuó en los términos del documento adjunto. No obstante lo anterior, se considera pertinente, consultar nuevamente a la OAJ, considerando los avances en la propuesta técnica hasta el momento.

A la fecha, los avances obtenidos han sido la construcción de la propuesta técnica desarrollada en conjunto por el Instituto y la ANLA, luego de ser revisada, analizada y discutida entre los equipos técnicos de ambas instituciones. Así mismo se determinó la necesidad de realizar una reunión de socialización de la iniciativa a las empresas operadoras cuando se tengan las propuestas técnicas y jurídico-administrativas de los convenios requeridos.

Consulta jurídica

Teniendo en cuenta que existe una red de monitoreo de calidad del aire en el departamento del Magdalena, a cargo de la Autoridad Ambiental local – CORPAMAG- y considerando que los proyectos portuarios licenciados están en áreas colindantes y poseen obligaciones similares en términos de monitoreo, queremos tener el aval jurídico que nos permita dar continuidad al proceso de implementación de esta línea estratégica, la cual se ha logrado gracias al esfuerzo de los equipos para permitir la articulación de este proyecto con los actores nacionales y locales, además de los institucionales como lo son con el grupo de Puertos de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de nuestra entidad.

Es importante aclarar que la puesta en marcha de este sistema de monitoreo contempla la inclusión de los puntos de interés de cada proyecto y aquellos utilizados de referencia por lo que no se pretende aumentar las obligaciones existentes sino lograr la estandarización y unificación de las frecuencias, técnicas y parámetros, en la realización de los monitoreos para hacer el seguimiento a las

condiciones de los ecosistemas marino costeros localizados en el corredor portuario Ciénaga – Santa Marta de tal forma que se dé cumplimiento al reporte de información requerido en las obligaciones de las empresas licenciadas, y simultáneamente, que la Autoridad cuente con una fuente de información estandarizada para el proceso de seguimiento y los demás que se adelanten.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, y con el fin de exponer en mayor medida la propuesta descrita, se considera pertinente realizar una reunión de contextualización entre el equipo jurídico y el de regionalización, que se propone para el viernes 8 de mayo a 9:00 am en la sede la Merced. De antemano agradecemos su colaboración y su concepto al respecto, ya que algunas líneas estratégicas regionales requieren de la misma orientación jurídica para su implementación en otras regiones abordadas por el instrumento.

Atentamente,

Claudia V Gonzalez
CLAUDIA VICTORIA GONZALEZ HERNANDEZ
Subdirectora Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

Actualizó: Nicole Walteros Moreno - Contraloría
Revisó: Paulo Cesar Rodríguez Romero-Líder regionalización
Aprobó: Johnatan Reyes-Coordinador GIVE
Fecha: 05/05/2015

11-11-11

