

**Las Sanciones Administrativas Ambientales.**

**La Eficacia del Régimen Sancionatorio en la Gestión de las Externalidades Ambientales del  
Sector Hidrocarburos en Colombia.**

**Diana Carolina Nieto Maldonado**

**Universidad de Caldas**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Maestría en Derecho Público**

**Manizales, Colombia**

**2022**

**Las Sanciones Administrativas Ambientales.  
La Eficacia del Régimen Sancionatorio en la Gestión de las Externalidades Ambientales del  
Sector Hidrocarburos en Colombia.**

**Diana Carolina Nieto Maldonado**

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Derecho Público**

**Director PhD. Carlos Alberto Agudelo Agudelo**

**Universidad de Caldas**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Maestría en Derecho Público**

**Julio de 2022**

## Índice

<b>Índice de Figuras</b> .....	<b>5</b>
<b>Índice de Tablas</b> .....	<b>6</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>8</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>9</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>10</b>
<b>Capítulo 1. El Principio de Desarrollo Sostenible</b> .....	<b>17</b>
1.1 El concepto de desarrollo sostenible .....	19
1.1.1 El concepto de desarrollo .....	20
1.1.2 El concepto de sostenibilidad .....	23
1.1.3 Posiciones políticas sobre el desarrollo sostenible: .....	27
1.2 El principio de desarrollo sostenible y los instrumentos jurídicos.....	30
1.2.1 Instrumentos Jurídicos internacionales .....	33
1.2.2 El principio de desarrollo sostenible en el ámbito nacional .....	35
<b>Capítulo 2. El contexto nacional y la regulación ambiental del sector hidrocarburos en Colombia</b> .....	<b>41</b>
2.1 El contexto nacional del sector.....	43
2.2. Impactos y externalidades ambientales del sector hidrocarburos. ....	53
2.3 Instrumentos ambientales de manejo y control para los proyectos del sector hidrocarburos en Colombia. ....	57
2.3.1 La reglamentación de las Licencias ambientales. ....	58
2.3.2 Licenciamiento Ambiental para los Proyectos del Sector hidrocarburos .....	65
2.3.3 Planes de Manejo Ambiental .....	75
2.3.4 Permisos, concesiones y autorizaciones ambientales. ....	77
<b>Capítulo 3. Régimen Jurídico Sancionatorio Ambiental en Colombia</b> .....	<b>81</b>
3.1 Antecedentes del régimen sancionatorio ambiental .....	82
3.2 Principios que rigen la potestad sancionatoria ambiental. ....	85
3.2.1 Debido Proceso .....	85
3.2.2. Principio de Legalidad. ....	87
3.2.3. Principio de Tipicidad.....	89
3.2.4. Principio de Favorabilidad.....	92
3.2.5. Principio de culpabilidad y presunción de inocencia.....	94

3.2.3.	Principio de Congruencia.....	98
3.3	El régimen sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009. ....	99
3.3.1.	Autoridades ambientales.....	100
3.3.2	El concepto de sanción ambiental.....	106
3.3.3	Tipología de sanciones ambientales.....	109
3.3.5	Las medidas de prevención, corrección, restauración y compensación.....	111
<b>Capítulo 4. Eficacia de las sanciones administrativas ambientales frente a las externalidades negativas generadas por la industria del petróleo.....</b>		<b>116</b>
4.1	La eficacia de las normas ambientales .....	116
4.2	Caracterización de las sanciones administrativas impuestas al sector hidrocarburos entre los años 2010 y 2020.....	117
4.2.1	Procesos sancionatorios del sector hidrocarburos y otros sectores.....	119
4.2.2	Sanciones impuestas y empresas sancionadas .....	121
4.2.3	Conductas que dan origen a las sanciones ambientales .....	129
4.2.3	Tipos de impactos y recursos naturales afectados .....	138
4.2.4	Tipología de sanciones administrativas impuestas .....	145
4.2.5	Medidas compensatorias y/o restaurativas establecidas para la gestión de las externalidades negativas a través de las sanciones ambientales.....	148
4.3	La eficacia de las sanciones ambientales en la gestión de las externalidades del sector hidrocarburos.....	152
<b>Conclusiones .....</b>		<b>156</b>
<b>Bibliografía .....</b>		<b>163</b>
	Normas .....	171
	Sentencias.....	174

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Mapa de las Cuencas Sedimentarias de Colombia.....	44
<b>Figura 2.</b> Mapa Contratos de la ANH - Mapa de Tierras .....	45
<b>Figura 3.</b> Imagen del Subsuelo, resultado del estudio sísmico 2D .....	46
<b>Figura 4.</b> Mapa Proyectos de Prospección Sísmica 3D .....	47
<b>Figura 5.</b> Mapa Líneas de Prospección Sísmica 3D .....	48
<b>Figura 6.</b> Mapa Pozos Petroleros en Colombia.....	50
<b>Figura 7.</b> Mapa Proyectos de Oleoductos y Gasoductos con Licencia Ambiental .....	52
<b>Figura 8.</b> Licencias Ambientales para proyectos sísmicos y otros proyectos 1993-2020 .....	69
<b>Figura 9.</b> Gráfico Procesos Sancionatorios Ambientales por sectores 2011 - MAVDT .....	120
<b>Figura 10.</b> Gráfico Procesos Sancionatorios Ambientales por sectores 2013-2020 - ANLA....	121
<b>Figura 11.</b> Sanciones impuestas a empresas del sector hidrocarburos 2013-2021 .....	122
<b>Figura 12.</b> Gráfico Sanciones por empresa periodo 2010-2021 .....	123
<b>Figura 13.</b> Gráfico Valor de multas impuestas a empresas del Sector Hidrocarburos 2010-2021 .....	124
<b>Figura 14.</b> Origen de las empresas sancionadas .....	125
<b>Figura 15.</b> Empresas sancionadas por autoridades ambientales regionales 2010-2020 .....	127
<b>Figura 16.</b> Valor multas impuestas por las CARs 2010-2020 .....	128
<b>Figura 17.</b> Departamentos de ocurrencia de los hechos 2010-2021 .....	134
<b>Figura 18.</b> Etapa de la cadena productiva donde se generan conductas sujeto de sanción ambiental - ANLA .....	134
<b>Figura 19.</b> Municipios de ocurrencia de infracciones ambientales sancionadas cuenca Llanos Orientales 2010-2020.....	137
<b>Figura 20.</b> Etapa de la cadena productiva y conductas sancionadas por las CARs .....	137
<b>Figura 21.</b> Impactos del sector hidrocarburos en el medio abiótico – sanciones impuestas por el ANLA .....	141
<b>Figura 22.</b> Impactos del sector hidrocarburos en el medio biótico – sanciones impuestas por el ANLA .....	142
<b>Figura 23.</b> Impactos del sector hidrocarburos en el medio socioeconómico - – sanciones impuestas por el ANLA .....	142
<b>Figura 24.</b> Impactos del sector hidrocarburos en el medio abiótico, biótico y socioeconómico – sanciones impuestas por las CARs .....	143
<b>Figura 25.</b> Tipología de sanciones ambientales impuestas a las empresas del sector hidrocarburos .....	146
<b>Figura 26.</b> Causa de la sanción ambiental.....	147
<b>Figura 27.</b> Medidas de compensación y/o restauraciones impuestas en el proceso sancionatorio ambiental.....	151

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Caracterización del Desarrollo sostenible.....	25
<b>Tabla 2.</b> Principales efectos encontrados en los servicios ecosistémicos en las etapas de las actividades petroleras.....	53
<b>Tabla 3.</b> Conductas generadoras de sanción ambiental ANLA sector hidrocarburos 2010-2021 .....	130
<b>Tabla 4.</b> Conductas generadoras de sanción ambiental CARs 2010-2021 .....	135
<b>Tabla 5.</b> Principales impactos identificados en los EIA del sector hidrocarburos por componente .....	139
<b>Tabla 6.</b> Impactos identificados en los fallos sancionatorios del ANLA contra empresas del sector hidrocarburos 2010-2021 .....	140

*Para Matías y Angela  
Por su apoyo, tiempo y comprensión*

## Resumen

En esta investigación se analiza el régimen sancionatorio ambiental colombiano, desde la perspectiva del principio de desarrollo sostenible, en términos de eficacia de las sanciones ambientales para efectos de asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que imponen el deber a las autoridades de exigir la reparación de los daños causados con ocasión de las infracciones ambientales. En el primer capítulo se abordan desde una mirada crítica los conceptos de desarrollo y sostenibilidad, y los antecedentes y evolución normativa del concepto de desarrollo sostenible. Más adelante, se expone el contexto nacional del sector hidrocarburos en Colombia, se describen los principales impactos y externalidades identificados para cada una de las actividades que hacen parte de la cadena productiva del petróleo, y se concluye con un análisis de los diferentes instrumentos normativos establecidos para el manejo y control ambiental de dichos proyectos. En el tercer capítulo se abordan los elementos conceptuales del régimen jurídico sancionatorio, desde los antecedentes, pasando por los principios, autoridades ambientales y tipología de sanciones. Y finalmente, se analiza la eficacia de las sanciones administrativas frente a las externalidades negativas generadas por la industria del petróleo, a partir de la caracterización de las decisiones sancionatorias impuestas por las autoridades ambientales del orden nacional y regional, en contra de las empresas del sector hidrocarburos. Este escrito finaliza con un acápite de conclusiones que plantea las principales discusiones evidenciadas a lo largo de la investigación y además algunas recomendaciones frente a la gestión de las externalidades de la industria del petróleo en perspectiva de la autoridad ambiental.

**Palabras clave:** desarrollo sostenible, impacto ambiental, hidrocarburos, sanciones ambientales, licencia ambiental, externalidades ambientales.



## Abstract

In this research, the Colombian environmental sanctioning regime is analyzed, from the perspective of the principle of sustainable development, in terms of the effectiveness of environmental sanctions for the purpose of ensuring compliance with the constitutional and legal provisions that impose the duty on the authorities to demand the reparation of damages caused by environmental infractions. In the first chapter, the concepts of development and sustainability, and the background and normative evolution of the concept of sustainable development are approached from a critical perspective. Later, the national context of the hydrocarbon sector in Colombia is presented, the main impacts and externalities identified for each of the activities that are part of the oil production chain are described, and it concludes with an analysis of the different regulatory instruments established for the management and environmental control of said projects. The third chapter addresses the conceptual elements of the sanctioning legal regime, from the background, through the principles, environmental authorities and types of sanctions. And finally, the effectiveness of administrative sanctions against the negative externalities generated by the oil industry is analyzed, based on the characterization of the sanctioning decisions imposed by the environmental authorities of the national and regional order, against the companies in the sector. hydrocarbons. This writing ends with a section of conclusions that raises the main discussions evidenced throughout the investigation and also some recommendations regarding the management of externalities of the oil industry from the perspective of the environmental authority.

**Keywords:** sustainable development, environmental impact, hydrocarbons, environmental sanctions, environmental license, environmental externalities.

## Introducción

Durante las últimas décadas se ha extendido en diversos sectores de la sociedad civil en el planeta la preocupación por la transformación acelerada de la biósfera debido a las actividades humanas y la crisis ambiental de carácter global producto del cambio del clima por el efecto invernadero. A fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, ha ocurrido un proceso de movilización académica y política desde diversos sectores de la sociedad que reclaman a los Estados y las empresas, señalados como los principales promotores de la degradación del ambiente, la realización de acciones y la adopción de cambios para asumir la responsabilidad humana en la crisis climática, y evitar los efectos devastadores que dicha crisis genera en las condiciones sociales y económicas a escala planetaria; lo cual se plantea, incluso, desde una perspectiva intergeneracional.

Por ello se promueve como principio civilizatorio para la humanidad propiciar procesos de desarrollo económico y de poblamiento que garanticen la sostenibilidad de los recursos naturales. Esto se recoge, como un consenso internacional, en la necesidad de realizar lo que se ha denominado como “desarrollo sostenible”, que abarca una serie de principios y propósitos que han tenido implicaciones normativas definidas desde los organismos multilaterales del derecho internacional hacia los Estados-nación que conforman dichos organismos. De esta forma se han establecido obligaciones de ajuste normativo que recaen en los Estados como garantes y responsables de su implementación, como son, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas, antes precedidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre muchos otros instrumentos de derecho internacional que tratan asuntos ambientales y de desarrollo humano (resoluciones, convenciones, etc.).

El consenso del “desarrollo sostenible” fija, a través de instrumentos internacionales, los propósitos que las naciones han convenido promover en procura de decisiones vinculantes que ajusten la institucionalidad nacional y permitan la coordinación para realizar acciones que son requeridas a escala global, por ejemplo, reducir la emisión de gases de efecto invernadero, entre otras. El Estado, como organización que regula la sociedad, es el ente encargado de implementar esas obligaciones fijadas desde el derecho internacional para lograr el propósito del “desarrollo sostenible”, lo cual se hace a través de acciones legislativas y administrativas. Los cambios promovidos desde el contexto internacional sobre el “desarrollo sostenible” han apuntado a modificar las instituciones nacionales de protección ambiental y transformar algunas políticas de desarrollo económico para evitar la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad, y el agotamiento irreversible de los recursos naturales, junto con otros objetivos de gestión ambiental.

En Colombia, los principios formulados en los principales acuerdos internacionales para atender las preocupaciones sobre la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente, como el principio de desarrollo sostenible y la exigencia de reparación de los daños causados por particulares sobre los recursos naturales, han sido incorporados dentro de la legislación interna paulatinamente desde el año de 1973 con la expedición de la Ley 23.

A la par de la existencia de un marco legal garantista en materia de medio ambiente, en Colombia se han venido desarrollando actividades extractivas altamente impactantes de los recursos naturales, como la exploración y explotación de hidrocarburos. Dicha actividad industrial ha mantenido una expansión constante en casi todo el territorio continental del país, y se ha constituido en una actividad soporte de la economía nacional que representa el 3,4% del Producto Interno Bruto (Sánchez Ríos, 2021). En el año 2011, las rentas del petróleo aportaban

el 3.6% del PIB nacional, mientras que, en países como Argentina, Brasil y México, tal sector económico no superaba el 2.0% del PIB para ese mismo año<sup>1</sup>.

El desarrollo de proyectos del sector hidrocarburos, se constituye en una actividad industrial generadora de múltiples impactos negativos sobre el medio ambiente, en especial en un país como Colombia que posee altos niveles de biodiversidad, y respecto de los cuales se exige un control efectivo del Estado que es ejercido, entre otros mecanismos, a través del proceso de licenciamiento ambiental y el proceso ambiental sancionatorio.

La presente investigación procura identificar si las sanciones ambientales impuestas a las empresas de sector hidrocarburos que han resultado responsables por la infracción de las normas ambientales o por daños causados sobre el medio ambiente, han logrado la finalidad de la sanción, que comprende no sólo la imposición de multas, sino también la corrección, compensación o restauración de los impactos o daños causados al medio ambiente. Desde esta perspectiva, se pretende evaluar si los daños o impactos, entendidos como externalidades negativas, son gestionados a través de la imposición de la sanción por la autoridad ambiental a los particulares, en este caso las empresas del sector hidrocarburos.

En síntesis, en la presente investigación el problema consiste en determinar si han sido eficaces las sanciones administrativas impuestas por las autoridades ambientales en Colombia durante el periodo 2010-2020 para lograr la adecuada gestión de las externalidades ambientales del sector hidrocarburos. Lo anterior, en el marco de los mandatos constitucionales y legales que le imponen al Estado el deber de exigir la restauración y/o compensación de los impactos y daños causados al medio ambiente por los proyectos del sector hidrocarburos.

---

<sup>1</sup> Los datos descritos corresponden a los cálculos efectuados por el Banco Mundial para el establecimiento de un índice de rentas de petróleo a nivel global, que puede ser consultado en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS?view=map>

En esta investigación la eficacia se aborda desde la noción de eficacia formal, entendida como la determinación de si la norma es o no cumplida por sus destinatarios. Por ello, se analizará el papel de las autoridades ambientales cuando adoptan decisiones administrativas sancionatorias frente a la exigencia constitucional que prevé la implementación de medidas adecuadas para la gestión de las externalidades negativas que genera la industria de los hidrocarburos, a través de recursos o herramientas que permitan la restauración o compensación de los impactos o daños causados.

Para determinar si han sido eficaces las sanciones ambientales impuestas a las empresas del sector hidrocarburos en la gestión de las externalidades ambientales, se adelantó una investigación empírica con alcance descriptivo y explicativo, con el objeto de precisar sobre algunas nociones y consideraciones en torno al concepto de desarrollo sostenible, especificar sobre las generalidades del sector hidrocarburos en Colombia y el contexto normativo aplicable, el régimen sancionatorio ambiental, y el análisis de los fallos sancionatorios emitidos por las autoridades ambientales competentes en un horizonte de 10 años, entre el 2010 y 2020.

Para lograr lo anterior, se realizó el estudio y análisis documental de doctrina y textos académicos, legislación, convenios y tratados internacionales, jurisprudencia, informes de entidades gubernamentales y no gubernamentales, actos reglamentarios de autoridades ambientales, y consulta y análisis de cartografía y bases de datos. Asimismo, para caracterizar las sanciones administrativas impuestas al sector hidrocarburos en el periodo 2010-2020, se analizó, sistematizó y parametrizó cada uno de los fallos sancionatorios proferidos, en el periodo antes referido, en contra de las empresas del sector hidrocarburos, por parte de las autoridades ambientales competentes, en el orden nacional la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

y en el contexto regional, las decisiones proferidas por las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la cuenca sedimentaria “Llanos Orientales”.

En el primer capítulo se exponen principios y objetivos que se enmarcan en la noción de “desarrollo sostenible”, definidos a nivel internacional como criterios civilizatorios para garantizar el bienestar de la humanidad en el presente y el futuro, y que se derivan de las nociones de “desarrollo” y “sostenibilidad”, y se presenta un análisis crítico al respecto. A partir de las definiciones, se describen los elementos con los cuales se implementa en el ámbito nacional el principio de “desarrollo sostenible”, desde los instrumentos que se desprenden del derecho internacional, y que vinculan a las entidades estatales, como parte de instituciones que procuran la “sostenibilidad para el desarrollo”.

En el capítulo segundo se aborda la situación actual de la regulación legal del sector hidrocarburos en Colombia, analizando los antecedentes históricos y la distribución espacial de proyectos que se desarrollan en el país, la generalidad de las externalidades, conflictos ambientales y factores de deterioro ambiental asociados a la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, y los instrumentos de manejo y control ambiental vigentes para este tipo de proyectos. A partir de esta caracterización del sector económico se podrá establecer el contexto y trascendencia de la actividad industrial de hidrocarburos en el ámbito nacional.

En el capítulo tercero se analiza el régimen jurídico sancionatorio por infracciones a la normatividad ambiental y por daños al medio ambiente. Este análisis resulta importante para efectos de identificar no sólo la normatividad relevante para la aplicación de las sanciones administrativas ambientales, sino también permitirá contextualizar al lector sobre los principales debates en torno al régimen sancionatorio ambiental en Colombia, las posturas doctrinales, los

criterios jurisprudenciales que han marcado el desarrollo del derecho ambiental y, específicamente, de la potestad sancionatoria del Estado colombiano.

Y en el capítulo cuarto se efectúa el análisis de la eficacia de las sanciones administrativas ambientales frente a las externalidades negativas generadas por la industria del petróleo, a partir de la caracterización de las sanciones administrativas impuestas al sector hidrocarburos en el periodo 2010-2020, mediante el estudio y análisis de los fallos sancionatorios emitidos por las autoridades ambientales competentes. Esta caracterización tiene como propósito analizar e interpretar las conductas que originan la infracción a la normatividad o el daño ambiental, la tipología de impactos y/o daños ambientales que generan, los principales recursos naturales afectados o degradados, las sanciones impuestas, y las medidas compensatorias y/o restaurativas establecidas. A partir de la referida caracterización, se analiza la correlación y pertinencia entre las obligaciones impuestas por la autoridad ambiental y los impactos o externalidades negativas identificadas, y se evalúa la eficacia de las sanciones administrativas impuestas al sector hidrocarburos en términos de cumplimiento de las normas constitucionales y legales que le imponen al Estado el deber de exigir la compensación y restauración de los daños o los impactos ambientales.

Lo anterior se traduce en identificar si las autoridades ambientales, en las decisiones administrativas sancionatorias, exigen la implementación de medidas adecuadas para la gestión de las externalidades ambientales negativas por medio de herramientas restaurativas o compensatorias, y si éstas son acatadas o cumplidas por sus destinatarios. En dicho sentido, se evalúa la eficacia de las sanciones administrativas ambientales impuestas a las empresas del sector hidrocarburos a partir de la vigencia del nuevo régimen sancionatorio ambiental que fue establecido en nuestro ordenamiento legal con la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009.

La investigación adelantada resulta significativa para promover el debate público frente al régimen sancionatorio ambiental luego de 10 años de vigencia de la Ley 1333 de 2009 por medio de la cual se recogió y reguló integralmente el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de la normatividad ambiental. De esta forma, se plantea el análisis de una década de gestión del régimen sancionatorio ambiental colombiano frente a la industria de los hidrocarburos.

En la presente investigación se espera estipular, desde el análisis académico del derecho, reflexiones en torno a la aplicación del régimen sancionatorio ambiental frente a los impactos ambientales generados por el sector de hidrocarburos, en procura de una valoración material efectiva de las externalidades negativas, que conciba la gestión de medidas vinculantes para lograr la restauración y/o compensación de los recursos naturales y ecosistemas degradados, a partir de decisiones administrativas del Estado, coherentes y proporcionales, por medio del ejercicio de la autoridad ambiental.



## Capítulo 1. El Principio de Desarrollo Sostenible

Desde hace cinco décadas, se ha demostrado el impacto significativo de las actividades humanas sobre los ecosistemas y recursos naturales, y su relación con una crisis ambiental a nivel global, debido, principalmente, a la expansión de la economía industrial contemporánea que demanda el uso intensivo de combustibles fósiles como fuente primaria de energía. La transformación y degradación de las condiciones ambientales es de tal magnitud que, incluso, se ha denominado este periodo de la historia del planeta como el Antropoceno (Crutzen & Stoermer, 2000), porque las actividades antrópicas determinan la época geológica del planeta.

La noción de Antropoceno, según el planteamiento de Crutzen y Stoermer, sintetiza las múltiples afectaciones globales sobre los componentes de la biosfera que tienen origen en las actividades humanas y cuyos efectos serán de larga duración. Factores como el crecimiento poblacional, la urbanización, la transformación de la cobertura de la tierra, la destrucción de bosques naturales y la disrupción de hábitats con efectos de extinción de especies, el uso intensivo de las reservas de agua, y la liberación de dióxido de azufre, óxido de nitrógeno, dióxido de carbono y gas metano a la atmósfera, producto del uso de combustibles fósiles, son algunos de los procesos relevantes que modifican de manera drástica las condiciones ambientales del planeta, y que se han venido intensificando durante los siglos XX y XXI.

A pesar de existir un consenso científico sobre la degradación del ambiente y las posibilidades de afectar la existencia humana en el planeta si se continúa con los niveles de producción y consumo actualmente vigentes a nivel mundial, especialmente por la producción de gases de efecto invernadero derivados del uso de combustibles fósiles como el carbón y el petróleo, se presenta la situación paradójica de que se ha consolidado en las últimas décadas un sistema económico de carácter global, fundamentado en el mercado internacional que es

gestionado por empresas transnacionales. Estas actividades empresariales, con alta disponibilidad de capital para inversión, realizan operación en distintas localidades del planeta, siendo la industria internacional de hidrocarburos un claro referente de la economía contemporánea globalizada y el pilar del ordenamiento económico y geopolítico del mundo.

En este orden, la agenda económica global, impulsada por las empresas multinacionales, busca ampliar la producción y las utilidades como base del crecimiento económico, al tiempo que, desde los organismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas, se definen principios y objetivos de sostenibilidad a escala internacional, incluyendo la necesidad de limitar la producción de gases de efecto invernadero y la requerida reconversión tecnológica para el uso de energías limpias que no estén basadas en carbono. Los Estados son las organizaciones encargadas de lograr los objetivos de sostenibilidad del ambiente y los recursos naturales, y sobre estos recae la obligación de regular las actividades económicas de las empresas, desde el ejercicio de su soberanía y en cumplimiento de sus obligaciones como organizaciones políticas que hacen parte de la comunidad internacional.

En este escenario, el principio de desarrollo sostenible se ha constituido en un criterio esencial que ha servido como derrotero para establecer reglas en el interior de los Estados en procura de que los cambios acelerados del entorno se reviertan hacia condiciones de permanencia de los ecosistemas e, incluso, a condiciones para su restauración; y también el desarrollo sostenible se ha definido como un elemento indispensable a considerar en la resolución de los conflictos ambientales desde una perspectiva de equidad y justicia ambiental.

Sin embargo, el desarrollo sostenible no deja de estar exento de problemas, particularmente por la amplitud de su definición, por lo que se considera importante analizar el desarrollo sostenible desde una perspectiva conceptual, partiendo de la interpretación crítica de

los conceptos de “desarrollo” y “sostenibilidad”, que se presenta a continuación, para después entrar a establecer el contexto histórico y legal que estipula el principio de desarrollo sostenible, desde el escenario internacional, como un referente normativo determinante para la organización de la legislación que produce el Estado a nivel nacional.

### **1.1 El concepto de desarrollo sostenible**

La degradación ambiental se ha constituido en la principal circunstancia que ha motivado durante las últimas décadas la gestación de movimientos ambientalistas y de una agenda internacional para abordar las consecuencias negativas de la actividad económica sobre el medio ambiente. Bajo esta perspectiva, desde 1972 se han adelantado en el escenario internacional eventos que han buscado fijar reglas o derroteros para los Estados parte, principalmente no vinculantes, en búsqueda de la generación de medidas para evitar la degradación irreversible de los ecosistemas y del medio ambiente, y procurar la llamada sostenibilidad del desarrollo.

En 1987, el concepto de desarrollo sostenible fue planteado en el Informe Brundtland, que lo definió de manera amplia como: “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esta noción, al parecer sencilla, desde el momento de su formulación planteó grandes retos para las naciones y las sociedades, principalmente para las más “desarrolladas”, es decir, los países industrializados del Atlántico Norte, referidos a la promoción e implementación de medidas y políticas a largo plazo para la explotación de los recursos naturales, debido a las dudas sobre la posibilidad de mantener inalterado el crecimiento económico a futuro por una potencial crisis ambiental, lo que requeriría adoptar decisiones políticas para hacer frente a las limitaciones económicas por el agotamiento y degradación de los recursos naturales. Al respecto el referido Informe Brundtland (1987) señaló:

“el desarrollo duradero no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes tan bien como con las futuras. No pretendemos afirmar que este proceso sea fácil o sencillo. Al contrario, será preciso hacer selecciones penosas. Por ello, en último análisis, el desarrollo duradero deberá apoyarse en la voluntad política.” (p.24).

Así, el “desarrollo sostenible”, en un inicio parece no estar revestido de complejidades, pero ha sido objeto de diversas lecturas y discusiones, generando interpretaciones con distintos alcances frente a la noción de sostenibilidad, que, incluso, pueden clasificarse en dos grandes posiciones definidas de forma esquemática: sostenibilidad fuerte y la sostenibilidad débil. La sostenibilidad fuerte, centrada en la conservación del “patrimonio natural”, donde priman las consideraciones ambientales sobre las económicas, y la sostenibilidad débil, con primacía del interés de lograr el crecimiento económico (Gallopín, 2003). En todo caso, ambas posiciones se estipulan con la perspectiva de lograr el “desarrollo” como propósito civilizatorio que sigue inalterado.

Por ello, se considera oportuno descomponer el concepto de desarrollo sostenible a partir de las nociones de desarrollo y de sostenibilidad, que corresponden a un contexto histórico específico, para poder precisar las distintas posiciones que divergen sobre un concepto para el que parece existir un consenso público definido en el escenario internacional, pero que, en el fondo, está sujeto a múltiples interpretaciones, muchas de ellas contradictorias entre sí.

### ***1.1.1 El concepto de desarrollo***

El desarrollo es una noción que reviste en la actualidad de un carácter técnico a partir del cual se estructuran los planes y políticas públicas, que suponen intervenciones específicas para

llegar a una meta u objetivo que es el de ser “desarrollados”. Sin embargo, la noción desde sus orígenes está sujeta a posiciones ideológicas que tienen una trascendencia política e, incluso, militar. Harry Truman, como presidente de los Estados Unidos, estableció en 1949 el propósito de brindar ayuda y asistencia a los países del hemisferio sur para que lograran el desarrollo, es decir, los niveles de producción y consumo que se presentan en los países del Atlántico Norte (industrializados y urbanizados) que, por definición, son los países “desarrollados” (Esteva, 1996).

Sobre este planteamiento, también se definió que los demás países que no tienen esos niveles de producción industrial y consumo, aquellos del Sur Global, son países “subdesarrollados” o en “vías de desarrollo”, por lo que el desarrollo se establece como parte de un proceso teleológico según el cual el propósito de la historia y la civilización es alcanzar esos estándares de vida que no son logrados por la mayoría de sociedades del planeta, los cuales se mantienen en la condición indeseable del subdesarrollo. En este sentido, el desarrollo también se plantea como ayuda y asistencia desde los países “desarrollados”, particularmente los Estados Unidos, hacia los países del sur global (Gronemeyer, 1996).

De esta forma, la definición del desarrollo como asistencia también tiene un origen con significación geopolítica en el contexto de la Guerra Fría, es decir, en la permanente amenaza de confrontación (incluso a través de la guerra nuclear) entre las superpotencias globales, los Estados Unidos y la Unión Soviética, las cuales, a su vez, se definen como dos estados con intereses expansionistas a escala global que representaban posturas ideológicas de la organización económica y política de las sociedad aparentemente irreconciliables: el capitalismo y el comunismo.

Sin embargo, es preciso referir que ambos modelos corresponden con postulados filosóficos de la modernidad, que giran en torno a la idea de “progreso”, de lograr una superación de las actuales condiciones de existencia. Así, el uso del “desarrollo” como proyecto económico y político por parte de los Estados Unidos para asistir a los países pobres, fue también un mecanismo para anular los procesos revolucionarios asociados al ideario comunista en el sur global durante la segunda mitad del siglo XX, que de manera directa establecían la legitimidad de su ideario en el propósito de superar la pobreza y la miseria de la población. Y el “desarrollo”, también fue planteado como el objetivo principal de los programas de asistencia agenciados por los Estados Unidos, que enfatizaban en lograr el crecimiento económico como principio para salir del subdesarrollo (Sbert, 1996).

Con el paso de las décadas, la noción de desarrollo fue transformando su significado ideológico hacia una noción de carácter técnico con la cual se diseñaban planes, programas y proyectos desde los Estados y las agencias de cooperación, enfocadas en promover el crecimiento económico a partir de la integración a circuitos económicos internacionales, y de la urbanización y la industrialización (Almandoz, 2008). Sin embargo, también se comienza a avanzar en la interpretación crítica de tales políticas, iniciando con la crítica sobre la poca redistribución del crecimiento económico y el aumento de la inequidad en los llamados países “subdesarrollados”, que posteriormente dio lugar a críticas sobre el orden económico global, cuestionando el colonialismo que los países “desarrollados” ejercían sobre las sociedades del sur global, especialmente en África y Asia, y en la estructuración de dinámicas de dependencia económica planteadas en América Latina, sobre una jerarquización del comercio internacional basado en la relación desigual entre el centro industrial “desarrollado” y la periferia proveedora de materias primas, los “subdesarrollados”.

A partir de las críticas planteadas, se define la idea de evaluar los procesos de desarrollo y estructurar un “redesarrollo”, según el cual se hace necesario realizar intervenciones para “desarrollar de nuevo lo que se había desarrollado mal”, o que era obsoleto, planteando la revisión de la reconversión tecnológica y una desindustrialización para generar una reindustrialización (Esteva, 1996).

En el marco de la evaluación del desarrollo es que comienza a formarse la preocupación por el problema ambiental asociado al modelo económico imperante, particularmente sobre la noción de la existencia de umbrales en las condiciones ambientales que, de ser superados, podrían generar efectos devastadores que limitarían cualquier posibilidad de crecimiento económico y bienestar, lo cual comenzó a ser percibido tanto en los países “capitalistas” como en los países “comunistas”, que en ambos casos apostaron a la industrialización como pilar de la organización económica.

En este contexto, durante la segunda mitad del siglo XX surge la preocupación por la sostenibilidad del desarrollo, por cómo mantener el desarrollo dentro del límite de los umbrales ambientales para impedir un indeseado colapso económico y social debido a la transformación acelerada de las condiciones ambientales por los procesos de industrialización y urbanización vigentes a nivel global.

### ***1.1.2 El concepto de sostenibilidad***

Durante la década de 1970 se comienza a advertir, desde actores académicos, la existencia de límites o umbrales ambientales que condicionan la posibilidad de lograr el desarrollo, es decir, de mantener el crecimiento económico a largo plazo, que es medido, principalmente, a través del indicador del Producto Interno Bruto (PIB).

De esa manera, se plantea la noción de sostenibilidad como un propósito para reformular las políticas de desarrollo, en primer momento referido a lograr la sostenibilidad del crecimiento económico, y, posteriormente, como lograr la sostenibilidad de los recursos naturales, es decir, la posibilidad de usar los recursos bajo umbrales adecuados que permitan su renovación o su no agotamiento, entendiendo los recursos como factores económicos (capital natural).

Asimismo, la noción de sostenibilidad comienza a abarcar otros ámbitos más allá del problema del umbral de los recursos naturales, como son las problemáticas de redistribución e inequidad que, además, también están ligadas a la degradación de los recursos, debido a que se comienza a plantear una correlación entre los altos niveles de pobreza y la destrucción del referido patrimonio natural, por ejemplo, a través de la deforestación que está asociada a comunidades campesinas en condiciones de pobreza extrema, o la urbanización desordenada por medio de tugurios y barrios subnormales que comienzan a interpretarse como problemas ambientales. Además, el problema de la inequidad no sólo se concibe relacionado con objetivos de justicia social en la actualidad, sino también con perspectiva futurista, es decir, intergeneracional, asociada al derecho de las generaciones futuras a gozar de condiciones ambientales adecuadas que les permitan vivir con bienestar (Hopwood, et. al., 2005).

Así, la idea de sostenibilidad, ligada a la noción de desarrollo, también comienza a involucrar conceptos de carácter social, que responden a las críticas planteadas desde la interpretación del desarrollo no como simple crecimiento económico, sino, desde una perspectiva multi-variable, como desarrollo humano, y que incluye otros factores de bienestar, como los expresados en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas o los planteamientos del desarrollo como libertad que estarían referidos a la posibilidad de lograr el goce efectivo de derechos humanos sociales, económicos y culturales para la totalidad de la población mundial (Sen, 2000).



En consecuencia, la noción de sostenibilidad asociada al desarrollo se ha complejizado, integrando matices que son determinantes en el momento de implementar regulaciones, programas y proyectos, y que intentan articular la solución de asuntos socioeconómicos como el crecimiento, la pobreza y la desigualdad, con la atención de los problemas ambientales. Sin embargo, la definición de sostenibilidad, cuando se usa como adjetivo del desarrollo, sigue interpretándose de manera dispar, por lo que se encuentran muchas visiones diferentes sobre lo que significa el “desarrollo sostenible”, cada una de las cuales hace énfasis en distintas aristas que son importantes en el momento de tratar de implementar leyes, políticas y programas de desarrollo, y que corresponden con una diversidad de enfoques teóricos que están discutiendo lo que tendría que entenderse por “desarrollo sostenible”.

Los distintos enfoques o puntos de vista sobre el desarrollo sostenible varían dependiendo del énfasis que se da a los mecanismos para manejar la problemática ambiental, algunos enfatizando en soluciones tecnológicas, de ingeniería y aplicación de mecanismos de mercado, mientras que otros enfoques privilegian visiones sistémicas de adaptación, resiliencia y manejo de incertidumbre a partir del conocimiento ecológico, y otros enfoques se sustentan en conceptos como la ciudadanía, los valores y la ética en relación con la naturaleza. A continuación se presentan diversas teorías del desarrollo sostenible que permiten identificar los énfasis y diferencias con que se puede interpretar el mismo concepto, de acuerdo con la síntesis realizada por Gallopín (2003):

**Tabla 1.** *Caracterización del Desarrollo sostenible*

<b>Teoría</b>	<b>Descripción</b>
<b>Neoclásica - equilibrio</b>	Bienestar no decreciente (antropocéntrico); crecimiento sostenible basado en la tecnología y sustitución; optimiza las externalidades ambientales; mantiene el acervo agregado de capital natural económico; los objetivos individuales prevalecen sobre las metas sociales; política de largo plazo se basa en soluciones de mercado

<b>Neoaustriaca - temporal</b>	Secuencia teleológica de adaptación consciente y orientada al logro de las metas; previene los patrones irreversibles; mantiene el nivel de organización (neguentropía) del sistema económico; optimiza los procesos dinámicos de extracción, producción, consumo, reciclaje y tratamiento de desechos.
<b>Ecológico - evolutiva</b>	Mantiene la resiliencia de los sistemas naturales, contemplando márgenes para fluctuaciones y ciclos (destrucción periódica); aprende de la incertidumbre de los procesos naturales; no dominio de las cadenas alimentarias por los seres humanos; fomento de la diversidad genética/biótica/ecosistémica; flujo equilibrado de los nutrientes de los ecosistemas.
<b>Tecnológico - evolutiva</b>	Mantiene la capacidad de adaptación co-evolutiva en términos de conocimientos y tecnología para reaccionar a la incertidumbre; fomenta la diversidad económica de actores, sectores y tecnologías.
<b>Físico - económica</b>	Restringe los flujos materiales y energía hacia y desde la economía; metabolismo industrial basado en la política de cadenas materiales-producto; integración de tratamiento de desechos, mitigación, reciclado y desarrollo de productos.
<b>Biofísico - energética</b>	Estado estacionario con trasflujo de materiales y energía mínimo; mantiene el acervo físico y biológico y la biodiversidad; transición a sistemas energéticos que producen un mínimo de efectos contaminantes.
<b>Sistémico - ecológica</b>	Control de los efectos humanos directos e indirectos sobre los ecosistemas; equilibrio entre los insumos y productos materiales de los sistemas humanos; minimización de los factores de perturbación de los ecosistemas, tanto locales como globales.
<b>Ingeniería ecológica</b>	Integración de las ventajas humanas y de la calidad y funciones ambientales mediante el manejo de los ecosistemas; diseño y mejoramiento de las soluciones ingenieriles en la frontera entre la economía, la tecnología y los ecosistemas; aprovechamiento de la resiliencia, la auto-organización, la autorregulación y las funciones de los sistemas naturales para fines humanos.
<b>Ecología humana</b>	Permanencia dentro de la capacidad de carga (crecimiento logístico); escala limitada de la economía y la población; consumo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas; ocupación de un lugar modesto en la red alimentaria del ecosistema y la biósfera; tiene siempre en cuenta los efectos multiplicadores de la acción humana en el tiempo y el espacio.
<b>Socio - biológica</b>	Conservación del sistema cultural y social de interacciones con los ecosistemas; respeto por la naturaleza integrado en la cultura; importancia de la supervivencia del grupo.
<b>Histórico - institucional</b>	Igual atención a los intereses de la naturaleza, los sectores y las generaciones futuras; integración de los arreglos institucionales en las políticas económicas y ambientales; creación de apoyo institucional de largo plazo a los intereses de la naturaleza; soluciones holísticas y no parciales, basadas en una jerarquía de valores.
<b>Ético - utópica</b>	Nuevos sistemas individuales de valor (respeto por la naturaleza y las generaciones futuras, satisfacción de las necesidades básicas) y nuevos objetivos sociales (estado estacionario); atención equilibrada a la eficiencia, distribución y escala; fomento de actividades en pequeña escala y control de los efectos secundarios ("lo pequeño es hermoso"); política de largo plazo basada en valores cambiantes y estimulante del comportamiento ciudadano (altruista) en contraposición al comportamiento individualista (egoísta)

Fuente: Adaptado de Gallopín 2003.

### ***1.1.3 Posiciones políticas sobre el desarrollo sostenible:***

De acuerdo con los enfoques teóricos analizados, existen diferentes maneras de entender y abordar el desarrollo sostenible, lo que da cuenta de la ambigüedad en su definición, a pesar de que es una noción consensuada desde una perspectiva normativa a nivel internacional, y por la cual se generan obligaciones específicas para los Estados. Sin embargo, tales definiciones corresponden con una concepción específica del desarrollo sostenible que no es exhaustiva frente a otras maneras de interpretar la problemática ambiental existente a nivel global, ni es ajena a críticas que se formulan en función de propuestas de organización social que podrían catalogarse como propuestas políticas.

En este sentido, es importante referir que los diversos enfoques del desarrollo pueden analizarse a partir de la posición política desde la que se asumen, y que se agrupan en tres categorías diferenciadas por la visión sobre forma en que se debe organizar la sociedad: los enfoques tendientes a proteger el statu quo, los reformistas y los que plantean la necesidad de transformar la sociedad (Hopwood, et. al. 2005).

Las posiciones políticas de las distintas propuestas de desarrollo varían, además, en función de sus postulados sobre el tratamiento de la inequidad, algunos altamente preocupados por lograr una igualdad socioeconómica y bienestar generalizado de la población, mientras otros indiferentes a esta problemática. Y también, por la preocupación sobre los problemas ambientales, donde se puede variar entre una completa desatención del problema ambiental, soluciones centradas en la tecnología, y soluciones centradas en la ecología. En ese amplio espacio se plantean también propuestas de desarrollo sostenible, conscientes del problema ambiental, que tenderían a proteger el statu quo, a reformar, o a transformar.

Desde esta interpretación, los postulados de desarrollo basado en los preceptos de teoría económica “neo-liberal” estarían en un punto de desatención del problema de la inequidad y de nula preocupación por la problemática ambiental, por lo que no podría catalogarse como una propuesta de desarrollo sostenible. Por su parte, la propuesta socialista clásica se enfoca en la equidad, pero no considera las dinámicas ambientales. Otros postulados extremos afirman la protección de la naturaleza, pero no consideran el problema del bienestar humano. Y en el otro extremo del mapa, se encontrarían propuestas de desarrollo sostenible como las ecofeministas, ecosocialistas y los movimientos indígenas, que tendrían una alta preocupación por resolver la inequidad y por el manejo de la problemática ambiental a partir de enfoques ecológicos y ecosistémicos, a través de la transformación radical de la organización social. (Hopwood, et. al. 2005).

Entre estos extremos, existiría una serie de propuestas de desarrollo sostenible que variarían entre la protección del statu quo (políticas de desarrollo sostenible del Banco Mundial, Manejo de Recursos Naturales, economías verdes), la reforma (principales corrientes ambientalistas, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN, entre otras) y la transformación (Ecología Social, Justicia Ambiental, Movimiento Anti-capitalista) (Ibíd).

Resulta paradójico que, a la par del consenso internacional alrededor del desarrollo sostenible, que fomenta reformas del sistema productivo y de consumo a nivel global que deben ser jalonadas por el Estado-nación como organización política básica, se haya implementado desde la década de 1980 el consenso de la economía neoliberal que fomenta la reducción de la capacidad regulatoria del Estado sobre las actividades económicas. En este sentido, el desarrollo sostenible se plantea como propósito civilizatorio y de manera paralela se consolida una forma de organización económica basada en la libertad de mercado que no tiene consideración de las

problemáticas de inequidad socioeconómica y degradación de los recursos naturales (Shamsul, 1999).

Sobre estos principios políticos y teóricos es que se estructuran las disposiciones jurídicas a través de las cuales el Estado interviene en la regulación económica de la sociedad para lograr el desarrollo sostenible, lo cual no deja de estar sujeto a serias contradicciones entre los fines (desarrollo sostenible) y los medios (economía neoliberal).

Al respecto, es interesante referir que la conceptualización del desarrollo sostenible y su definición como un criterio técnico, más que político, asociado a conocimientos expertos sobre el manejo ambiental y la adopción de soluciones tecnológicas a los problemas ambientales, también tiene un trasfondo político que es de carácter conservador. Bajo esta noción, se limita el problema ambiental a esferas de decisión tecnocráticas-especializadas que restringen la participación de las comunidades locales y su movilización activa como agentes de transformación que pueden generar soluciones a los problemas ambientales a través de la politización.

En este sentido, se ha advertido que los consensos conceptuales adoptados a través de instrumentos de regulación internacional alrededor del problema ambiental global, como la crisis climática, en lugar de promover acciones efectivas de resolución, mantienen inalterados los procesos de producción y consumo asegurando los intereses de las élites económicas globales:

“El problema ecológico no invita a la transformación del orden socio-ecológico existente, pero hace un llamado a las élites para tomar acciones que no cambian nada en realidad, entonces la vida puede, básicamente, continuar como antes. En este sentido, el consenso climático es inherentemente reaccionario, una estructura de soporte ideológico para

asegurar el statu quo sociopolítico. Es inherentemente no-político y no-partisano.”  
(Traducción propia) (Swyngedouw, 2011. Pp. 80)

Un ejemplo de ello es el Protocolo de Kyoto que entró en vigor en 2005, mediante el cual se pone en ejecución la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, instrumento a través del cual se han fijado límites y compromisos de reducción de la emisión de gases efecto invernadero (GEI) para los países desarrollados o industrializados, como principales emisores de estos gases. Sin embargo, tales compromisos de reducción en la fuente de GEI, son “gestionados” con esquemas de comercialización a través del “mercado del carbono”, mediante el cual se le permite negociar las emisiones contaminantes, en vez de reducirlas (Rodríguez, 2007), situación que, en suma, permite “asegurar el statu quo sociopolítico”, manteniendo niveles de emisión de GEI insostenibles.

En este orden, luego de abordar algunas nociones y críticas respecto de la definición formal del desarrollo sostenible, se expondrán a continuación, con mayor detalle, los instrumentos internacionales y el desarrollo legal en Colombia, derivado del consenso sobre el “desarrollo sostenible”.

## **1.2 El principio de desarrollo sostenible y los instrumentos jurídicos**

Como se ha referido, el principio de desarrollo sostenible nace producto de las preocupaciones por la transformación precipitada a nivel global de las estructuras ecológicas que soportan o brindan bienes y servicios ambientales, que son esenciales para la supervivencia humana, como consecuencia del proceso de industrialización a escala masiva; y en un intento de armonizar el crecimiento económico con los intereses ecológicos. Al respecto, se ha indicado que:

“La velocidad y magnitud del cambio global, la creciente conectividad de los sistemas sociales y naturales y la complejidad cada vez mayor de las sociedades y de sus impactos sobre la biósfera, ponen de relieve que el desarrollo sostenible debe orientarse no sólo a preservar y mantener la base ecológica del desarrollo y la habitabilidad, sino también a aumentar la capacidad social y ecológica de hacer frente al cambio, y la capacidad de conservar y ampliar las opciones disponibles para confrontar un mundo natural y social en permanente transformación.” (Gallopín, 2003, p.22)

Para atender tales preocupaciones, organismos como la Organización de Naciones Unidas han promovido desde la década del 70 la formulación de principios y objetivos de sostenibilidad en el ámbito internacional. Dentro de los principales acuerdos internacionales sobre la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente se encuentra la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente de Estocolmo de 1972. Luego, en 1992, se emite la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y cuya revisión a través de la Conferencia Río+20 derivó en la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015. Estos acuerdos internacionales se han constituido en los principales referentes vinculantes para los Estados parte en la definición de políticas y leyes internas, coordinadas en aras de solventar la crisis global ambiental y su relación con la pobreza material.

En Colombia, los principios ambientales enunciados en Estocolmo en 1972 y en Río de Janeiro en 1992, fueron adoptados en la legislación interna desde tempranas épocas. A través de la Ley 23 de 1973 se incorporaron algunos principios de Estocolmo, incluyendo medidas para la

renovación y protección de los recursos ambientales por parte de los usuarios<sup>2</sup>, la responsabilidad civil por daños al medio ambiente<sup>3</sup> y la potestad sancionadora del Estado por acciones generadoras de contaminación<sup>4</sup>. Posteriormente, mediante el Decreto 2811 de 1974, a través del cual se expide el Código Nacional de los Recursos Naturales, se reafirma la posibilidad de imponer sanciones por la violación de normas que regulan el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Con la Constitución Política de 1991, se traza un nuevo paradigma en la concepción y alcance del medio ambiente y la naturaleza, y su relación con el hombre. Es así que la Carta de Derechos, como fundamento de validez del ordenamiento legal y regente del orden jurídico, social y político, fue considerada como una Constitución Ecológica<sup>5</sup>. La Constitución Política consagró en cabeza del Estado y de los ciudadanos colombianos la obligación de velar por la preservación y conservación del medio ambiente como base para el aseguramiento de la supervivencia humana de las generaciones presentes y futuras, incorporado de esta forma de manera expresa el principio de desarrollo sostenible. Y le asignó al Estado, entre otras obligaciones de carácter ambiental, la de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños.<sup>6</sup>

A continuación, se expondrá en detalle los principales instrumentos jurídicos internacionales que han abordado y planteado el principio de desarrollo sostenible, y el desarrollo legal efectuado en Colombia.

---

<sup>2</sup> Ley 23 de 1973. Art. 12.

<sup>3</sup> Ley 23 de 1973. Art. 16.

<sup>4</sup> Ley 23 de 1973. Art. 17.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992.

<sup>6</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 80.



### 1.2.1 *Instrumentos Jurídicos internacionales*

En el contexto internacional, las preocupaciones sobre la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente fueron abordadas por primera vez desde una perspectiva científica en el informe preparado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) para el Club de Roma<sup>7</sup>. El documento se denominó “Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad”<sup>8</sup> y fue publicado en 1972. En este informe se plantearon una serie de advertencias relacionadas con las restricciones cuantitativas del medio ambiente a nivel global por la presión demográfica y la necesidad de buscar un equilibrio frente al crecimiento poblacional, y la necesidad de planificar y concertar medidas con alcance global para hacer frente a las problemáticas del desarrollo (Meadows, 1972).

Las inquietudes planteadas en el informe del Club de Roma fueron abordadas en la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente adelantado en Estocolmo en 1972. En este escenario se estableció por primera vez, en una conferencia de naciones de carácter internacional, los principios que dieron origen al concepto de desarrollos sostenible. Estos fueron condensados en la obligación de preservar y proteger el medio ambiente y los recursos naturales de la tierra para las generaciones presentes y futuras<sup>8</sup>. También se planteó la necesidad de lograr la planificación racional de los recursos, para asegurar la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> El Club de Roma es una organización no gubernamental de carácter internacional, con sede en Suiza, creada en 1968. <https://www.clubderomavv.org/club-de-roma-internacional/>

<sup>8</sup> Conferencia de Estocolmo 1972. Principio I. “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”. Principio 2. “Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.”

<sup>9</sup> Principios 13 y 14.

Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible sólo fue expuesto de manera expresa en el Informe Brundtland denominado “Nuestro Futuro Común”, elaborado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente de la ONU, y publicado en 1987. En este documento se fijó un nuevo paradigma económico que cuestionó el rol de la industria y abogó por nuevos criterios o patrones de producción y de consumo que permitieran una transición hacia la sostenibilidad (Mont, y Boada, 2010). En el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1987 se definió el concepto de desarrollo sostenible de la siguiente forma:

“Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social, la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas.”. (Brundtland, 1987, p.23)

Posteriormente, el principio de desarrollo sostenible es acogido de manera expresa en la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente de Río de Janeiro de 1992. En esta conferencia se consolidan los principios ambientales esbozados en Estocolmo 20 años antes, y abordados de manera específica en el Informe Brundtland de 1987. En la convención de Río de 1992, se dijo expresamente que “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Principio 3.

En el principio 16 de la Declaración de Río de 1992, se advierte también la necesidad de que los Estados fomenten “la internalización de los costos ambientales” en todos aquellos procesos de producción que involucran el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales. Y se destaca la necesidad de incorporación de instrumentos económicos en la gestión ambiental, a partir del criterio de “el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación”. A partir de este postulado, se ratifica la obligación para el Estado de procurar mecanismos que incorporen la valoración de costos ambientales, no sólo para actividades lícitas, sino también frente a los factores de deterioro del medio ambiente y recursos naturales por la infracción de la normatividad ambiental.

### ***1.2.2 El principio de desarrollo sostenible en el ámbito nacional***

Los principios ambientales enunciados en la Conferencia de Naciones Unidas de Estocolmo en 1972 fueron rápidamente acogidos en la legislación interna de Colombia a través de la Ley 23 de 1973. Esta norma se expidió con la finalidad de conceder facultades al ejecutivo para reformar y adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables y preservación ambiental<sup>11</sup>. Sin embargo, el legislativo incluyó en la referida ley los criterios o derroteros que deberían guiar la elaboración de la codificación para la regulación de los recursos naturales.

De esta manera, en la Ley 23 de 1973 se fijaron alcances sobre las nociones de medio ambiente como patrimonio común, y su conservación como de un asunto de utilidad pública. Se establecieron criterios para la emisión y orientación de la política y la gestión ambiental, para la generación de incentivos económicos por la protección del medio ambiente, para el desarrollo de la educación ambiental, para la fijación de niveles permisibles de contaminación y medidas para

---

<sup>11</sup> Art. 19.

la renovación y protección de los recursos ambientales. Asimismo, se incluyó la responsabilidad civil por daños al medio ambiente y la potestad sancionadora del Estado por acciones generadoras de contaminación, entre otras medidas.

Luego, en 1974 se expidió el Código Nacional de los Recursos Naturales mediante el Decreto 2811. En esta norma, se operacionalizan los principios de Estocolmo de 1972 bajo los criterios fijados en la Ley 23 de 1973, y se fijan derroteros para orientar el desarrollo económico y social del país frente a la gestión del ambiente y los recursos naturales. En esta codificación, se define al ambiente como patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y desarrollo armónico del hombre y de los recursos naturales, en beneficio del bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional. También se fija por objeto la necesidad de prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos; y la de regular las conductas de los ciudadanos y de la administración pública para asegurar el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del ambiente<sup>12</sup>.

Así, en la legislación colombiana se integraron de manera pronta algunas nociones que componen el principio de desarrollo sostenible, que pretendían asegurar la permanencia de los recursos naturales y el ambiente para el beneficio no sólo de los presentes sino de las generaciones venideras, siguiendo los postulados y principios planteados en el ámbito internacional a través de la conferencia de Naciones Unidas de Estocolmo en 1972. No obstante, su inclusión no implicó, per se, la eficacia de las reglas fijadas en el Código de los Recursos Naturales para el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y, además, en la

---

<sup>12</sup> Art. 2

referida codificación tampoco se fijaron mecanismos coercitivos para asegurar el cumplimiento de tales medidas. (González Villa, 2006. P.68)

En la Constitución Política de 1991, el principio de desarrollo sostenible fue formalmente consagrado en el artículo 80 como un mandato para el Estado frente a la gestión de los recursos naturales, y como una expresión concreta de la dimensión y alcance ecológico de la carta fundamental de derechos. El citado artículo prescribe expresamente que “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.” y que además deberá “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. Asimismo, en el texto constitucional se incluyó el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica<sup>13</sup>, y la función social y ecológica de la propiedad<sup>14</sup>.

Las anteriores prescripciones constitucionales, se constituyen en auténticas limitantes, dentro del sistema económico nacional a una economía de mercado, que busca concertar el desarrollo económico con el principio de sostenibilidad ambiental, pero no con un carácter eminentemente conservacionista, sino más bien con la pretensión de integrar los intereses ecológicos y económicos necesarios para el bienestar de las generaciones presentes y futuras bajo el criterio de una solidaridad intergeneracional. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-058 de 1994, señaló sobre el concepto de desarrollo sostenible lo siguiente:

“(…) tal concepto ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo

---

<sup>13</sup> Art. 79

<sup>14</sup> Art. 58

indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente. (...) La solidaridad intergeneracional es así el elemento que ha guiado la construcción del concepto, ya que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social, pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.”

De esta forma, con la Carta Política de 1991, el concepto de desarrollo sostenible se constituyó en un elemento transversal a considerar en la implementación de la política económica del país, y también en un aspecto fundamental en el devenir diario de las autoridades territoriales y de la ciudadanía. El concepto de desarrollo sostenible no se configuró como un simple componente discursivo, sino como un elemento determinante para la realización de las actividades del ser humano, incluso, para aquellas apreciadas como legítimas bajo concepciones de antaño que no consideraban los valores y principios ecológicos. En ese sentido, la corte constitucional ha señalado que:

“la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores”. (Sentencia C-126 de 1998).

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Carta Política de 1991, se expide en Colombia la Ley 99 de 1993. A través de dicha norma se reorganiza la estructura institucional

pública a cargo de la gestión ambiental del país y se fijan los criterios y principios orientadores de la misma. Dentro de los principios ambientales, en el artículo primero se incorporan los contenidos en el Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, incluyendo el principio de Desarrollo Sostenible, como criterios guía en el proceso de desarrollo económico y social del país. Asimismo, en el artículo tres de la referida norma, se define el concepto de desarrollo sostenible. Al respecto, la norma señala expresamente:

**“Artículo 3º.-** Del concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.”

Para un sector de la academia, es errónea la conceptualización del principio de desarrollo sostenible incluida en la Ley 99 de 1993, en virtud de que se incorpora un “sesgo economicista” y se olvida de la equidad como criterio estructural del concepto. “Cuando se pone el “crecimiento económico” al mismo nivel que la calidad de vida y el bienestar social, se le otorga el carácter de fin y se oculta que es un medio. Al emplear el verbo ‘deteriorar’ se opta por un modelo de “sostenibilidad débil” que no permite tomar medidas proteccionistas fuertes. Al no definir la calidad de vida o el bienestar social, se debilita la necesidad de equidad intrageneracional.” (Carrizosa, 2007. p.307)

Estas “carencias” o “errores” conceptuales, han tenido una profunda significancia en la forma como se ha abordado la gestión ambiental en el país, reduciendo lo ambiental al manejo de los recursos naturales sin comprender las relaciones ecosistémicas. Y procurando, por encima de la sostenibilidad, el crecimiento económico, a costa de la integridad de ecosistemas necesarios

para el equilibrio y mantenimiento de la estructura ecológica del país. De esta manera, por ejemplo, se ha incentivado desde los planes nacionales de desarrollo para los cuatrienios 2010-2014 “Prosperidad para Todos” y 2014-2018 “Todos por un nuevo País”, la expansión agroindustrial a gran escala en la altillanura colombiana, favoreciendo el crecimiento económico de grandes inversores de capital, pero desconociendo el contexto socioeconómico y cultural de los pobladores de estas regiones, la capacidad agrológica de los suelos, la riqueza de los ecosistemas, y los bienes y servicios ambientales que estos prestan a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas.

Desde tales perspectivas, el principio de desarrollo sostenible, a pesar de ser un concepto en constante evolución, se ha constituido en un criterio decisivo y transversal que debe ser observado en la ejecución de actividades económicas, incluyendo la industria extractiva, y que reclama de las entidades estatales, la rigurosa gestión de exigir su cumplimiento y observancia, además se su promoción o impulso.

A continuación, y desde la perspectiva del principio de desarrollo sostenible, se describirá el contexto nacional del sector hidrocarburos, mencionando los regímenes contractuales establecidos para la exploración y producción petrolera, la distribución espacial de los proyectos, y la descripción de las etapas que hacen parte de la cadena productiva. Seguidamente se expondrán los principales impactos y externalidades ambientales negativas que son generadas por los proyectos del sector hidrocarburos, y se concluirá el capítulo analizando los instrumentos de manejo y control establecidos en nuestro sistema jurídico para la gestión ambiental de dichos proyectos.



## **Capítulo 2. El contexto nacional y la regulación ambiental del sector hidrocarburos en Colombia**

En Colombia, la exploración y explotación de hidrocarburos se inició a principios del siglo XX en la región del Magdalena Medio, en Barrancabermeja, a través de la Concesión De Mares de 1905, que fue la primera adjudicación de derechos de exploración y explotación de petróleo en el país. Desde sus orígenes, la industria petrolera ha estado impulsada por inversión extranjera, al inicio por empresas estadounidenses como Tropical Oil y Standard Oil, y posteriormente con otras empresas provenientes de otros países como la francesa Elf Aquitaine, ahora Perenco, o la British Petroleum (Vásquez, 2012). En 1949 se creó la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL, que se ha consolidado a partir de la asociación con empresas extranjeras, por lo que las actividades de exploración y explotación han sido altamente dependientes de la inversión de la industria internacional del petróleo, y esta relación ha dependido de las formas de asociación planteadas por el Estado para atraer capital extranjero, que también está condicionado por factores estructurales de la sociedad colombiana como las dinámicas sociopolíticas y el conflicto armado interno.

La exploración y explotación hidrocarburos en Colombia tuvo un impulso significativo desde el año 2003 cuando se gestó un cambio de política de la industria minero-energética para favorecer la inversión de capital extranjero. Los cambios estuvieron determinados por un nuevo régimen para el acceso a las áreas de exploración y desarrollo para los inversionistas nacionales y foráneos; principalmente en abandonar el sistema enmarcado en el contrato de “asociación” para la exploración y explotación de hidrocarburos para pasar a un esquema de “concesión” que estimulara la inversión de capital.

El Contrato de Asociación era una alianza entre Ecopetrol y otra empresa petrolera para explorar y explotar yacimientos de crudo y distribuir la producción. En dicho contrato “la compañía asociada asume el 100% del riesgo exploratorio y los costos de exploración y Ecopetrol comparte costos pasados y futuros una vez el descubrimiento es declarado comercial” (Giraldo, 2005, p.28). Dicho tipo de contrato fue objeto de modificación en varias oportunidades para incentivar la inversión de capital privado extranjero. El rasgo característico de este contrato en sus inicios, hacia 1974<sup>15</sup>, correspondía a la distribución de la producción en un 50% para Ecopetrol y el otro 50% para el asociado luego del pago de regalías que correspondía al 20% (Ibid.). Y para 1999, cuando ocurrió la última reforma de dicho régimen contractual, la participación de Ecopetrol se redujo del 50% al 30%, y las regalías se redujeron del 20% al 5% para yacimientos menores a 5000 barriles diarios (Gómez, 2001).

Con la expedición del Decreto-Ley 1760 de 2003, que creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH y escindió las funciones de administrador del recurso hidrocarburífero de la Nación que ejercía Ecopetrol, se materializó la reforma al régimen contractual para la exploración y explotación de hidrocarburos como sistema de estímulo a la inversión extranjera. En cabeza de la ANH, se inició un proceso a través del cual se desglosó gran parte del territorio colombiano para ser asignado en áreas para la exploración y producción a inversores nacionales y extranjeros, a través de los contratos de Exploración y Explotación (E&P). Tal modalidad contractual opera en la práctica como un contrato de concesión en el que existe autonomía y responsabilidad exclusiva del particular. Y, también, se asignaron áreas del territorio colombiano a través de la modalidad de contratos de Evaluación Técnica (TEA), que tienen como finalidad “evaluar el potencial de hidrocarburos de un área e identificar prospectos para celebrar un

---

<sup>15</sup> El contrato de asociación fue creado en 1969

eventual contrato de E&P sobre una porción o la totalidad del área contratada” (UPME, 2013, p.89).

Bajo este modelo, se abandona el régimen de asociación entre el Estado y particulares para la explotación y beneficio de los hidrocarburos, y se pasa a un sistema de distribución y entrega de áreas para explorar y explotar, de forma exclusiva por parte de particulares, el recurso no renovable del Estado<sup>16</sup>, sin mayores beneficios para éste y sus administrados, más allá de las regalías. En este “nuevo esquema de concesión”, se “permite que el ciento por ciento de la producción vaya al contratista a cambio del pago de unos impuestos y regalías, se amplían los plazos de exploración, se extienden los anteriores contratos hasta agotamiento de reservas, con mayor flexibilidad por el escalonamiento de las regalías y se introduce una ampliación a la participación estatal denominada derecho por precios altos y la eliminación del impuesto de remesas” (UPME, 2013, p. 87-88).

Con el nuevo modelo para la explotación de hidrocarburos, la inversión de capital extranjero y crecimiento de la industria petrolera se vio incrementada y, en ese mismo contexto, se incrementaron los impactos y externalidades ambientales negativos generados por el desarrollo de dicho sector.

## **2.1 El contexto nacional del sector.**

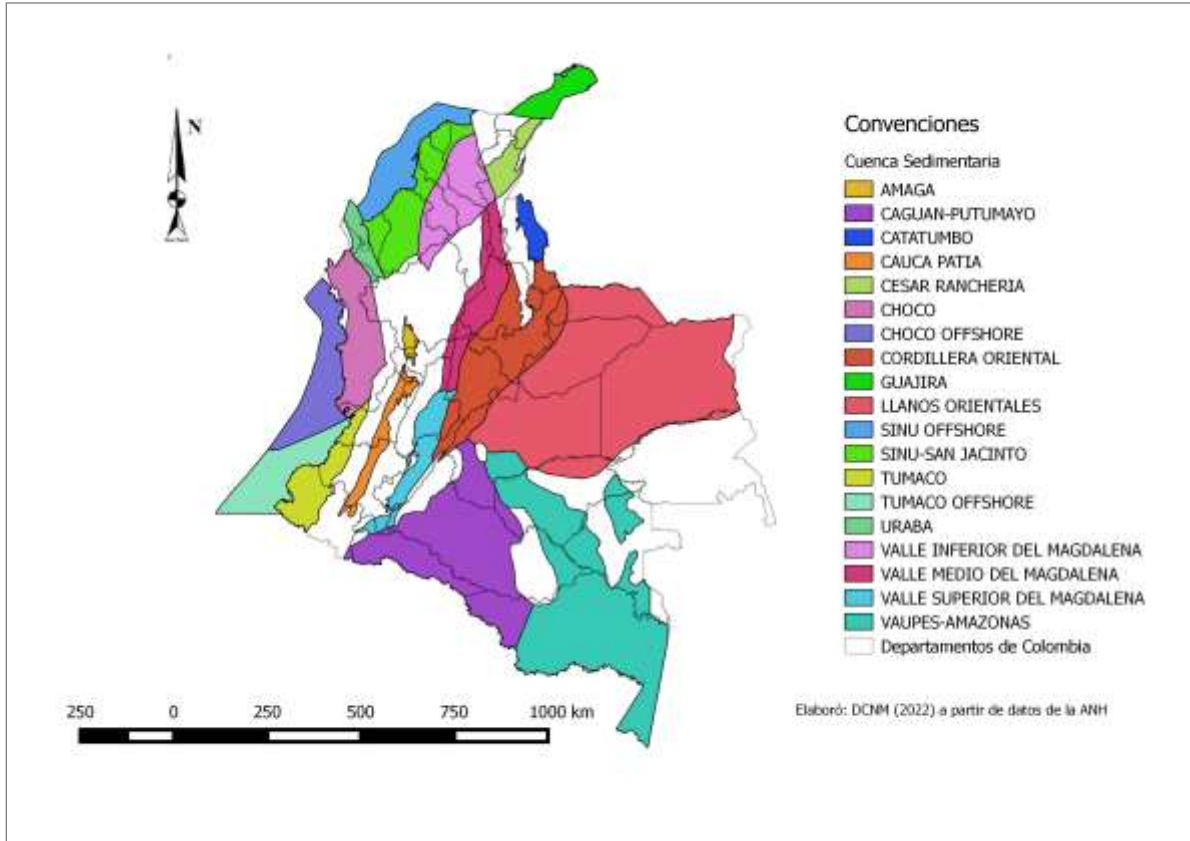
El territorio de Colombia se ha dividido en 23 cuencas sedimentarias en las que existe potencial de producción de hidrocarburos. Dichas cuencas son administradas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos que hace la división del territorio en Bloques petroleros, los cuales son ofertados a la industria internacional de hidrocarburos en un sistema de subasta. En la figura

---

<sup>16</sup> Recuérdese que por disposición del Artículo 332 de la constitución Política. “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”.

1, se puede contextualizar la distribución de las cuencas sedimentarias identificadas en Colombia:

**Figura 1. Mapa de las Cuencas Sedimentarias de Colombia**

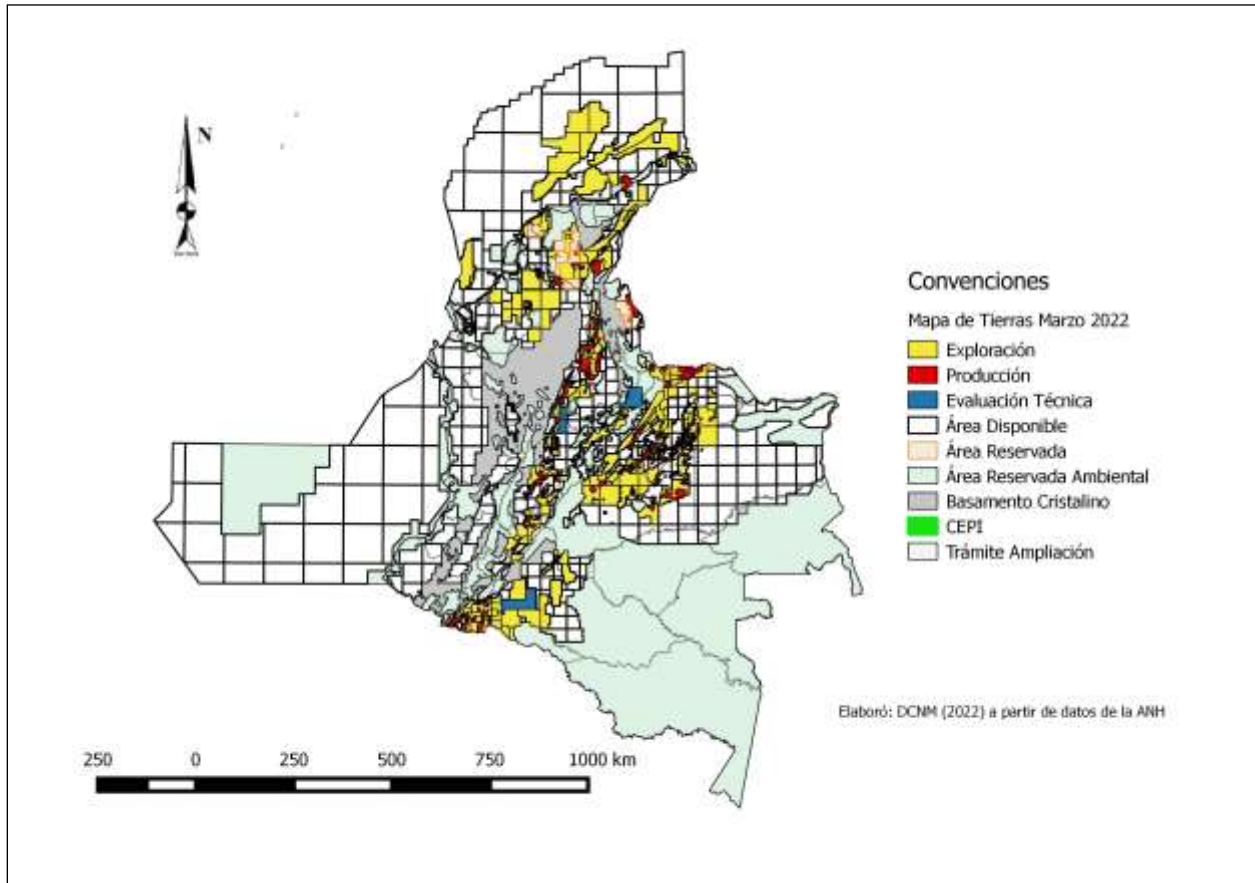


Fuente: Elaborado a partir de datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – marzo 2022.

La subasta de bloques petroleros, a través de las denominadas rondas, posibilita la suscripción de contratos de concesión entre el Estado colombiano y la industria internacional del petróleo para realizar actividades de exploración y producción de hidrocarburos. En la actualidad, existen 897 bloques petroleros que abarcan 171.947.978,3 hectáreas, de los cuales 225 bloques tienen contratos de producción en un área de 2.436.661,3 hectáreas; 232 bloques tienen contratos de exploración en un área de 17.960.324,1 hectáreas; 5 bloques tienen contratos

TEA en un área de 826.324,0 hectáreas y 414 bloques están disponibles en un área de 80.771.053,0 hectáreas (Véase Mapa 2).

**Figura 2.** Mapa Contratos de la ANH - Mapa de Tierras



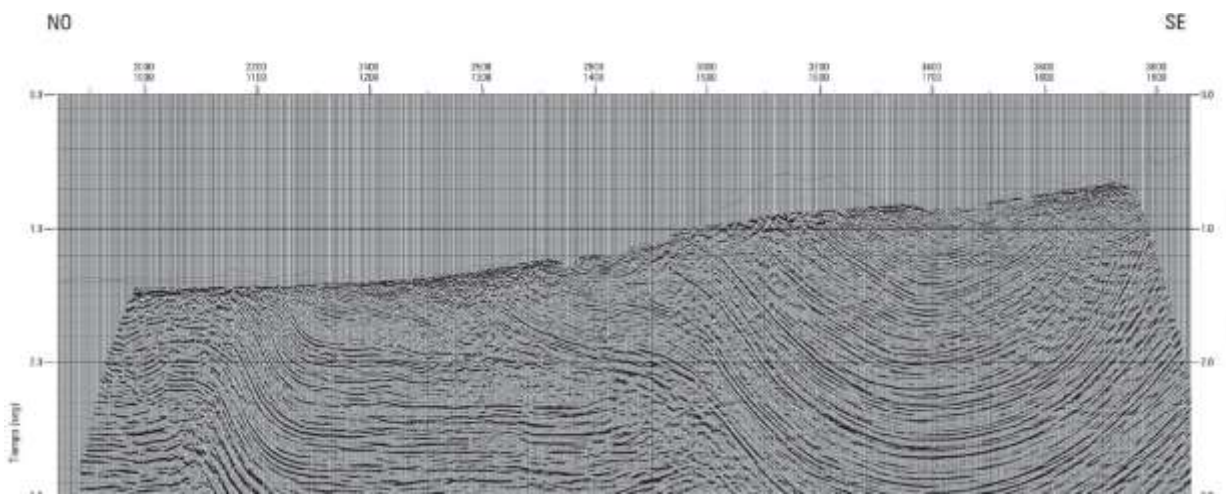
Fuente: Elaborado a partir de datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – Mapa de Tierras marzo de 2022.

Para comprender mejor las externalidades de la industria de hidrocarburos, a continuación se describirá someramente en qué consiste cada una de las actividades que hace parte de la cadena productiva de los hidrocarburos, y el contexto actual de ejecución de tales proyectos en nuestro país:

**Los proyectos de prospección sísmica.** La adquisición sísmica es un método geofísico que consiste en la generación artificial de ondas acústicas que se desplazan a través de las capas

del subsuelo y son reflejadas y refractadas hacia la superficie, en donde son captadas y registradas mediante detectores o sensores (Min. Ambiente, 1997). Dicha generación de ondas se efectúa, grosso modo, a través de la perforación de pozos de poca profundidad, desde los 5 hasta los 20 metros, con el fin de introducir en ellos material explosivo que es detonado para generar las ondas acústicas que son captadas por aparatos denominados geófonos, que registran las ondas provocadas por la explosión de los pozos, dando como resultado una radiografía del subsuelo. Los métodos en la prospección sísmica son principalmente dos, la sísmica 2D que permite obtener imágenes en dos dimensiones, y la sísmica 3D que produce gráficos tridimensionales. (Ardila, 2014, pág. 33-35).

**Figura 3.** *Imagen del Subsuelo, resultado del estudio sísmico 2D*

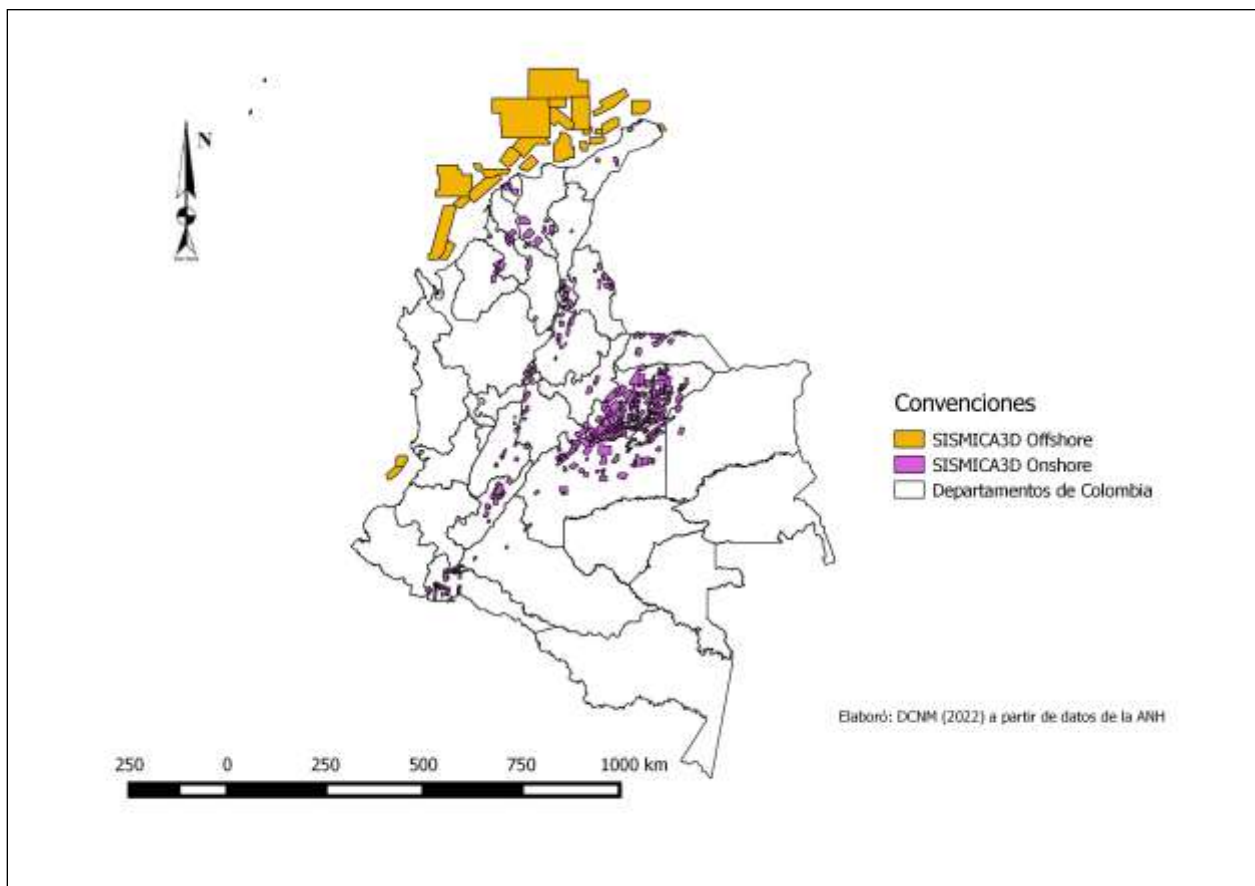


Fuente: ANH (2009). Línea sísmica CBI-2007-100\_56093\_M\_I-IPSTM.

En el siguiente mapa, se representan las áreas en las que se han realizado actividades de prospección sísmica 3D en Colombia. En dicho mapa se puede evidenciar la concentración de estos proyectos en la denominada “cuenca Llanos Orientales”, integrada principalmente por los departamentos de Meta, Vichada, Casanare y Arauca. Según la información incluida en el

geovisor del banco de información petrolera del Servicio Geológico Colombiano<sup>17</sup>, reportada hasta el mes de marzo de 2022, se han adelantado 431 programas de adquisición sísmica 3D en el territorio nacional, de los cuales 234 proyectos se han desarrollado en la cuenca Llanos Orientales, es decir, el 54,29% de tales proyectos se ha desarrollado en una sola región del territorio colombiano. En total, los proyectos de prospección sísmica 3D abarcan un área de 133.858,6 Kilómetros cuadrados, de los cuales 77.596,2 Km<sup>2</sup> corresponden a proyectos Offshore (fuera de costa) y 56.262,4 Km<sup>2</sup> son proyectos Onshore (en territorio continental). (Véase Figura 4).

**Figura 4.** Mapa Proyectos de Prospección Sísmica 3D

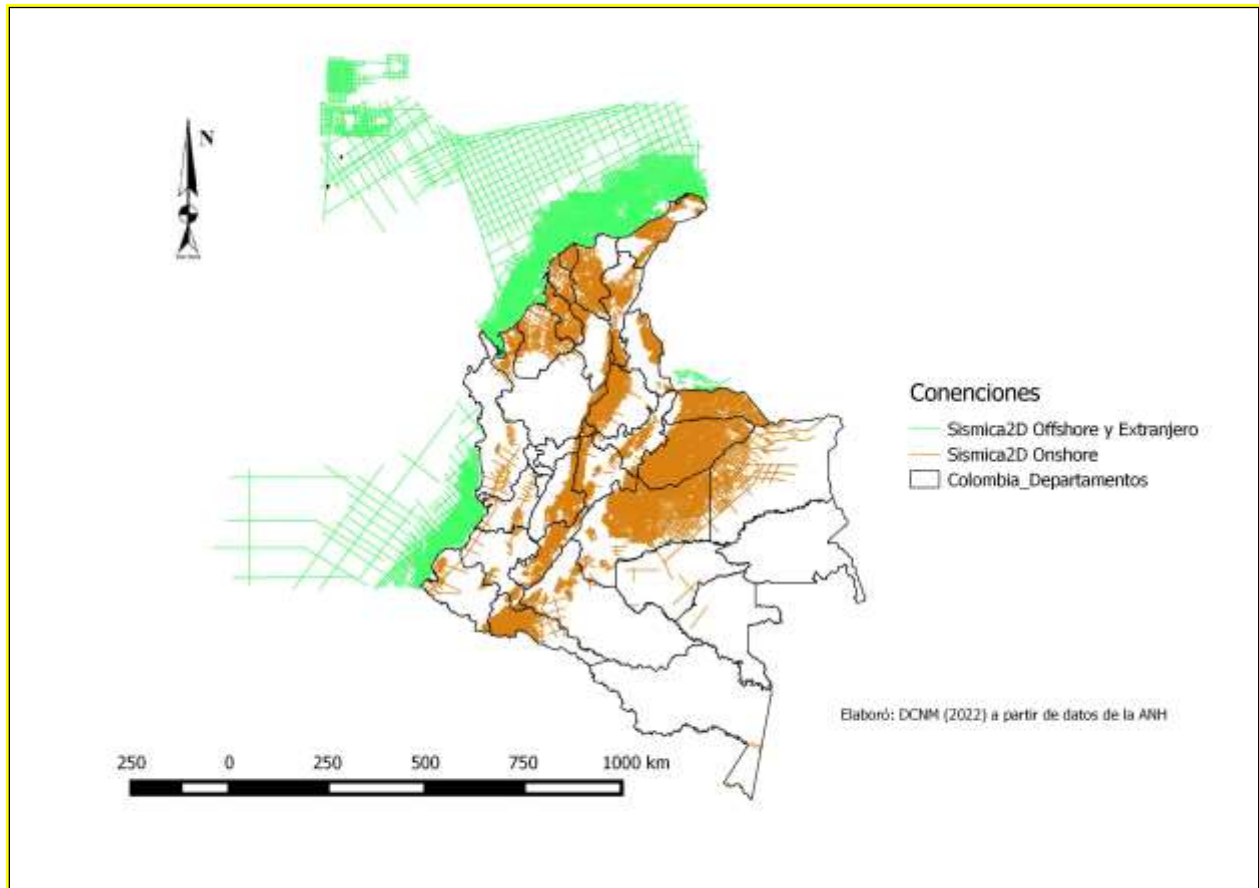


Fuente: Elaborado a partir de datos incorporados en el geovisor del banco de información petrolera del Servicio Geológico Colombiano – marzo 2022.

<sup>17</sup> [http://srvags.sgc.gov.co/JSViewer/GEOVISOR\\_BIP/](http://srvags.sgc.gov.co/JSViewer/GEOVISOR_BIP/)

En cuanto a los programas de prospección sísmica 2D, el geovisor del banco de información petrolera del Servicio Geológico Colombiano reporta, hasta marzo de 2022, la ejecución de 19.329 programas sísmicos en el territorio nacional y offshore. Con dicho método se han cubierto 412.491,6 kilómetros de líneas de prospección sísmica 2D (Véase Mapa 4).

**Figura 5. Mapa Líneas de Prospección Sísmica 3D**



Fuente: Elaborado a partir de datos incorporados en el geovisor del banco de información petrolera del Servicio Geológico Colombiano – marzo 2022.

**La perforación exploratoria.** La prospección sísmica genera una imagen del subsuelo en la que es posible identificar formaciones geológicas en las que podría estar contenido yacimientos de hidrocarburos (petróleo y gas), por lo que en la actividad de exploración se continúa con la perforación exploratoria, que consiste en perforar un pozo de profundidad entre 3



a 6 kilómetros en las formaciones posiblemente productoras para determinar la presencia de hidrocarburos. Esta actividad requiere el uso de altas cantidades de agua, el uso de químicos altamente tóxicos, y libera en el ambiente metales pesados tóxicos a través de los lodos de perforación, que es la materia del subsuelo que se extrae en la perforación del pozo exploratorio, principalmente por la contaminación de aguas superficiales y subterráneas (Ardila, 2014. pág. 63-78).

Sin embargo, los procesos de perforación exploratoria no tienen efectos exclusivamente puntuales en los sitios donde se establecen los pozos exploratorios, sino que significa una intervención importante en las zonas con actividades como la construcción y adecuación de vías, el establecimiento de campamentos, entre otros, que suelen realizarse en sectores rurales aislados por lo que esta actividad significa una ampliación de una frontera de colonización, con efectos agregados cuya intensidad varía de acuerdo con las condiciones ecológicas y socioeconómicas a nivel local.

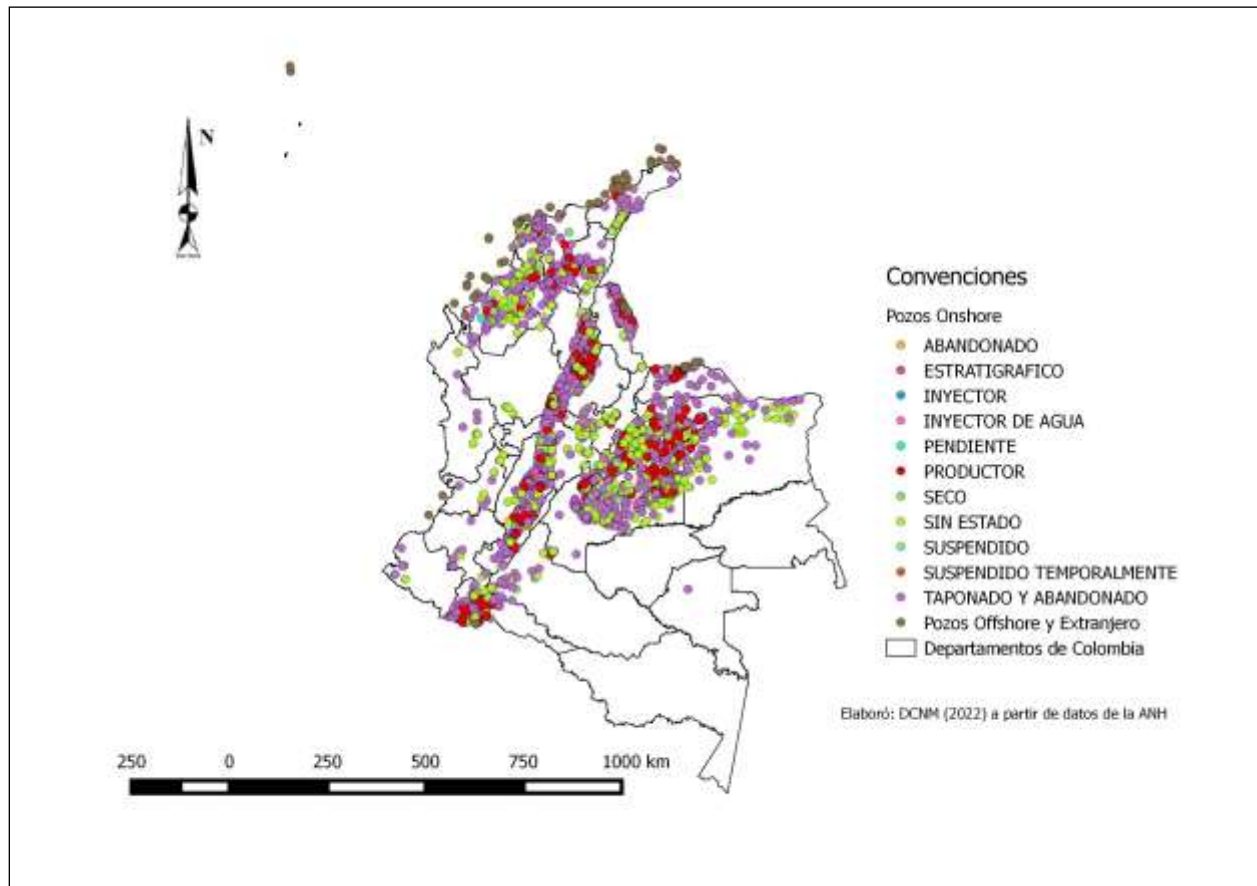
Cuando un pozo exploratorio es perforado en estructuras geológicas sin presencia de hidrocarburos, es catalogado como seco, y si contiene hidrocarburos se considera un pozo productor, lo que puede ocasionar la perforación de más pozos exploratorios para determinar el tamaño del yacimiento, o perforar pozos de desarrollo para aumentar la producción del yacimiento.

**La producción.** Esta fase implica la operación de los pozos productores, que puede extenderse durante varios años y generar procesos de expansión de la actividad de perforación con pozos de desarrollo. Uno de los principales impactos ambientales está referido al manejo de las aguas industriales de producción, las cuales pueden estar mezcladas con hidrocarburos y son extraídas del subsuelo y reinyectadas, con potencial afectación de acuíferos subterráneos, o

liberadas en cuerpos de agua superficiales, por lo que la alteración de la calidad del agua es uno de los efectos más reiterados en el manejo ambiental de la producción de petróleo. Igualmente, la producción de petróleo usualmente requiere la quema de remanentes de gas a través de TEAs, lo que altera la calidad del aire y puede tener efectos ecológicos por la alteración de las condiciones de luminosidad durante la noche, ya que es una actividad que se realiza de forma permanente (Ardila, 2014. pág. 92-93).

En Colombia existen 24.374 pozos petroleros, de los cuales 10.797 son pozos productores y están distribuidos principalmente en la cuenca de los Llanos Orientales y en los valles superior y medio del río Magdalena (Véase figura 6).

**Figura 6.** Mapa Pozos Petroleros en Colombia



Fuente: Elaborado a partir de datos incorporados en el geovisor del banco de información petrolera del Servicio Geológico Colombiano – marzo 2022.

De igual manera, la producción de petróleo también requiere el establecimiento de infraestructura en territorios rurales aislados, que conlleva la construcción de locaciones y campamentos, generando el poblamiento de esos territorios rurales, ligados a alteración de las condiciones económicas a nivel local, y alteraciones en el relacionamiento con las comunidades locales, los cuales tienen efectos de largo plazo, dependiendo del tiempo que dure la explotación del yacimiento, y que corresponderían con efectos socio-ambientales a nivel local. Asimismo, la producción de petróleo requiere la construcción de infraestructura necesaria para transportar el petróleo extraído hacia lugares de refinamiento y comercialización.

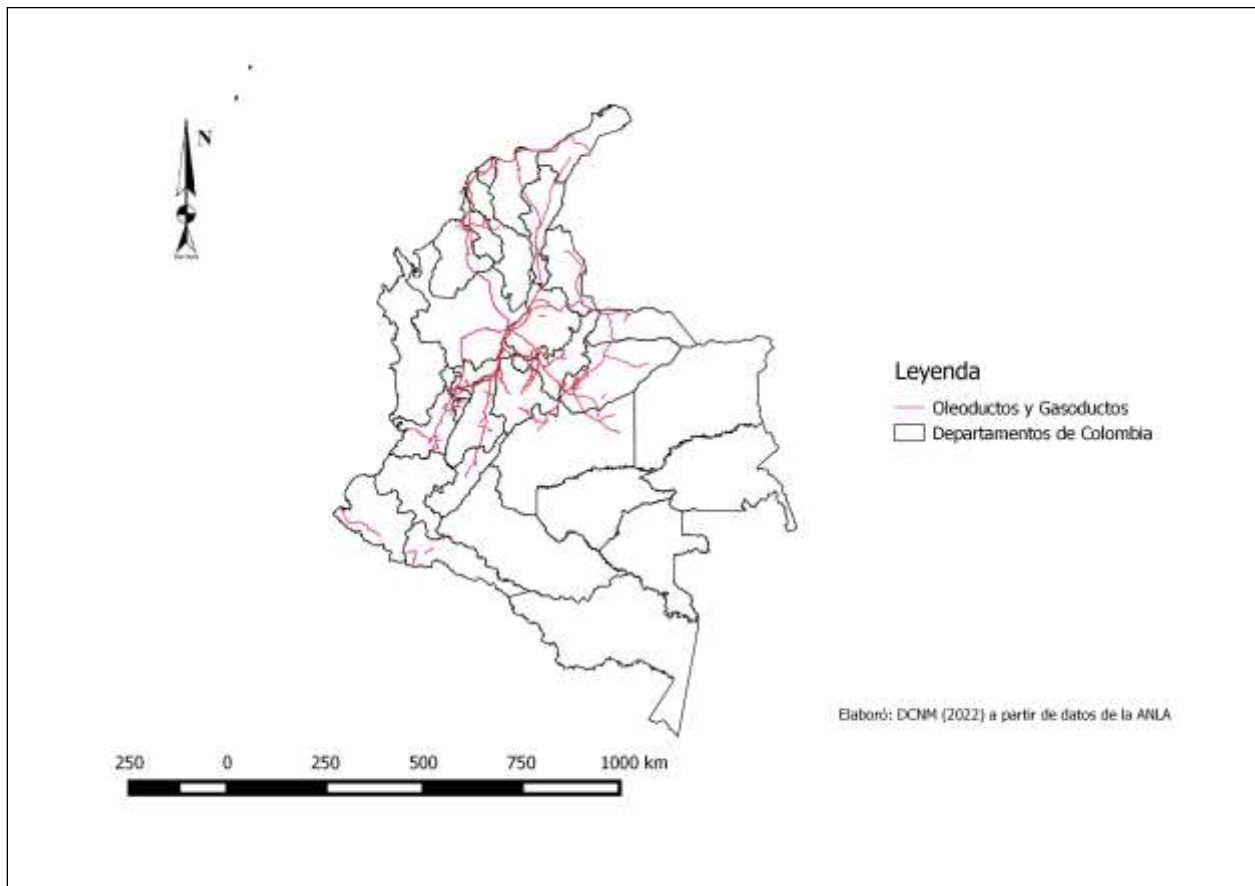
**Transporte.** Los hidrocarburos son mercancías que están determinadas por el mercado internacional, siendo indispensable conducir los hidrocarburos extraídos en territorios específicos (pozos, campos petroleros) hacia las zonas de comercialización. En el caso particular del petróleo, el transporte se realiza a través de oleoductos y con uso de vehículos terrestres y embarcaciones, las cuales pueden estar sujetas a situaciones de derrame accidental de petróleo que generan distintos tipos de afectaciones dependiendo de las características del lugar donde ocurra, entre ellas la contaminación de aguas superficiales.

Asimismo, el transporte de petróleo o sus derivados a través de ductos requiere de su construcción. Los oleoductos son tuberías de entre 4 y 36 pulgadas que regularmente están enterradas en el suelo y están conectadas a estaciones de bombeo que impulsan el flujo de los hidrocarburos desde los pozos hacia las zonas de refinamiento y comercialización. En este sentido, suelen abarcar grandes extensiones de territorio continental, lo que requiere la intervención de ingeniería en diversas zonas existentes en el trazado, ocasionado la alteración de ecosistemas naturales, siendo particularmente importante el cruce de cuerpos de agua como humedales y ríos, toda vez que el oleoducto se suele construir por debajo de sus cauces, entre

otros impactos significativos como la alteración de suelos inestables o el cambio de uso del suelo de agrícola a industrial (Ardila, 2014. pág. 133-134).

La distribución de gasoductos y oleoductos en Colombia conecta las zonas de producción petrolera con los puertos en el océano pacífico y en el mar caribe (Véase Figura 7).

**Figura 7.** *Mapa Proyectos de Oleoductos y Gasoductos con Licencia Ambiental*



Fuente: Elaborado a partir de datos incorporados en portal de datos abiertos del sector ambiente<sup>18</sup>.

De la misma forma, el transporte de hidrocarburos con carrotanques requiere la construcción y adecuación de vías que son objeto de tránsito pesado, con lo que

<sup>18</sup> <https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/>

permanentemente requieren su adecuación y generan alteraciones en las dinámicas de transporte de las poblaciones en las áreas de influencia de los campos petroleros, además de las reiteradas situaciones de accidentes viales en los que ocurre el derrame de petróleo. Asimismo, el transporte de petróleo con embarcaciones puede dar lugar a accidentes que han implicado graves afectaciones sobre los recursos naturales, principalmente en el mar, como el derrame de petróleo del buque Exxon Valdés en Alaska en 1989, entre otros casos de resonancia internacional.

**2.2. Impactos y externalidades ambientales del sector hidrocarburos.**

Como se ha referido, cada fase de la exploración y producción de hidrocarburos tiene distintos efectos diversos sobre el ambiente y los recursos naturales que varían en función de las condiciones ecológicas y socioeconómicas existentes a nivel local. Ríos Sánchez (2021) analiza los impactos de la industria de hidrocarburos en términos de efectos sobre los servicios ecosistémicos, en referencia a una interpretación de la naturaleza desde una perspectiva antropocéntrica sobre los servicios que se obtienen de los ecosistemas como criterios para diseñar políticas, planes y proyectos de desarrollo sostenible, y que están compendiados en el CICES (Common International Classification of Ecosystem Services). Al respecto, la autora hace una síntesis de los principales efectos según la literatura especializada (Véase la Tabla 2).

**Tabla 2.** Principales efectos encontrados en los servicios ecosistémicos en las etapas de las actividades petroleras

ETAPA	SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	EFFECTOS
PROSPECCIÓN SÍSMICA	Regulación del suelo: prevención de la erosión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compactación y destrucción de los organismos que suplen de nutrientes el suelo.</li> <li>- Contaminación con compuestos orgánicos e inorgánicos.</li> <li>- Sedimentación de los ríos</li> <li>- Aceleración de la erosión del suelo</li> <li>- Afectación de la capacidad agrologica de los suelos</li> <li>- Reducción de la biodiversidad</li> </ul>

ETAPA	SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	EFFECTOS
		- Deslizamiento de tierras por la remoción de la capa vegetal ocurrida por el uso de explosivos.
	Espiritualidad	- Desplazamiento de comunidades indígenas
	Mantener la biodiversidad biológica	- Disminución de la cobertura vegetal para la apertura de trochas o líneas sísmicas.
<b>PERFORACIÓN EXPLORATORIA</b>	Recurso hídrico: oferta hídrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El vertimiento de aguas contaminadas a fuentes hídricas</li> <li>- Uso de grandes cantidades de agua.</li> <li>- Contaminación de fuentes de agua superficiales y subterráneas por la disposición permanente de vertimientos salinos.</li> <li>- Sedimentación en las fuentes hídricas por compuestos orgánicos volátiles acumulados en los estanques por residuos del petróleo.</li> </ul>
	Regulación del suelo: prevención de la erosión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salinización de los suelos por el vertimiento de las aguas de producción.</li> <li>- Sodicidad debido al vertimiento de las aguas de producción, reduciendo la permeabilidad del suelo</li> <li>- Erosión del suelo, sedimentación de los ríos o cuerpos de agua y alteración de los patrones generados por la disminución en la cobertura vegetal.</li> <li>- Destruye los caminos vecinales, por tráfico intenso de los vehículos.</li> <li>- Degradación física y química de los suelos.</li> <li>- La disminución del bosque genera erosión del suelo por la acción del agua y el viento</li> <li>- Contaminación de los suelos por lodos de perforación, fluidos aceitosos, lubricantes y otros productos químicos.</li> </ul>
	Regulación del gas: Calidad del aire	- Emisión de contaminantes atmosféricos, por liberación accidental y como consecuencia de la combustión de gas.
	Recreación y turismo: Cuidado de la salud	- Riesgos para la salud humana y la seguridad de las comunidades vecinas y los trabajadores de la industria debido a la exposición a materiales radiactivos naturales que se llevan a la superficie durante la perforación, así como a través de la bioacumulación de petróleo, mercurio y otros productos en mamíferos y peces que los humanos consumen.
	Espiritualidad	- Afectación de la diversidad e identidad cultural de pequeñas comunidades locales
	Mantener la biodiversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remoción de cobertura vegetal para la construcción de la infraestructura necesaria.</li> <li>- Pérdida de depósito de carbono debido a la deforestación.</li> <li>- Daño a largo plazo a las poblaciones de animales, particularmente aves migratorias y mamíferos marinos.</li> </ul>

ETAPA	SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	EFFECTOS
<b>PRODUCCIÓN</b>	Recurso hídrico: Oferta hídrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformación de los drenajes naturales con la apertura de vías y oleoductos.</li> <li>- Vertimiento de aguas negras de los campamentos a la red hídrica.</li> </ul>
	Regulación del suelo: prevención de la erosión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salinización de los suelos por el vertimiento de las aguas de producción de los yacimientos petroleros.</li> <li>- Generación de residuos sólidos y líquidos.</li> <li>- Sodicidad debido al vertimiento de las aguas de producción reduciendo la permeabilidad del suelo, lo que a su vez genera dificultades en el riego y el drenaje.</li> </ul>
	Regulación del gas: Calidad del aire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emisión de contaminantes atmosféricos, por liberación accidental de la combustión de gas.</li> <li>- Las emisiones de los equipos de perforación, los hidrocarburos que escapan de los pozos, la quema de gas natural y las emisiones de los vehículos de apoyo degradan la calidad del aire local.</li> </ul>
	Recreación y turismo: Cuidado de la salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muchas de las sustancias utilizadas en el trabajo de extracción diaria causan reacciones adversas dermatológicas y pulmonares entre los trabajadores.</li> </ul>
	Mantener la biodiversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apertura de carreteras que generan tala de árboles y facilita la expansión de la frontera agrícola</li> <li>- Fragmentación de los hábitats debido a la apertura de carreteras, que trae consigo caza y distribución ilegal de fauna.</li> <li>- Pérdida de diversidad biológica debido a la disminución del bosque.</li> <li>- Daño a largo plazo a las poblaciones de animales, particularmente aves migratorias y mamíferos marinos.</li> </ul>
<b>COMERCIALIZACIÓN, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO</b>	Recurso hídrico: Oferta hídrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bloqueo que evita la penetración de luz y el intercambio de gases debido a la densidad de los hidrocarburos</li> <li>- Efectos letales y subletales en los peces</li> <li>- Efectos negativos sobre la fauna y la flora debido a los hidrocarburos que logran sedimentarse.</li> </ul>
	Regulación del suelo: prevención de la erosión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conduce a un deterioro de la estructura del suelo; pérdida del contenido de materia orgánica; y pérdida de nutrientes minerales del suelo, de igual forma, el suelo se expone a la lixiviación y erosión.</li> </ul>
	Mantener la biodiversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de biodiversidad y alteración del crecimiento vegetal</li> </ul>

Fuente: Adaptado de (RÍOS SÁNCHEZ, 2021)

Los referidos impactos no hacen alusión a la principal afectación ambiental asociada a los hidrocarburos que es la emisión de gases de efecto invernadero por su consumo como fuente de

energía, que es demandada principalmente por los países industrializados o “desarrollados”, ante lo cual, desde el consenso internacional sobre la necesidad de lograr un desarrollo sostenible, se ha propugnado la transición hacia el uso de energías limpias que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero como el dióxido de carbono y el gas metano. Por su parte, las sanciones administrativas que impone el Estado sobre la industria de hidrocarburos en materia ambiental, estarían referidas a la gestión pública de los impactos y afectaciones sobre los recursos naturales por las fases de exploración y producción de hidrocarburos, entre otras de la cadena productiva, mas no sobre las emisiones de gases generadas por su consumo.

Ahora bien, desde la noción de desarrollo sostenible y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano, el desarrollo de las actividades extractivas en la cadena productiva de los hidrocarburos genera impactos, que también pueden concebirse como externalidades económicas sobre recursos públicos. Las externalidades son definidas de manera general como “los daños causados por una actividad cuyo valor no viene recogido en los costos y precios establecidos por los mercados” (Martínez y Roca 2001. P.447). Bajo tal noción, los daños o impactos sobre el medio ambiente, materializados, por ejemplo, en la contaminación de recursos naturales renovables como el agua, el suelo o el aire, más allá de los límites permisibles, se constituyen en externalidades negativas que afectan a la colectividad, teniendo como referente que el ambiente es patrimonio común de la humanidad<sup>19</sup>. Así, las externalidades negativas en materia ambiental generan costos para la sociedad titular de los derechos de uso y goce de los recursos naturales renovables, y además cuentan con la potencialidad de generar costos específicos frente a los particulares que se benefician de tales recursos. En ese mismo sentido, también las externalidades son concebidas como:

---

<sup>19</sup> De esta forma se define en el Código Nacional de los Recursos Naturales - Decreto 2811 de 1974. Artículos 1 y 2.



“Las acciones de algunos individuos que tienen efectos secundarios en el bienestar de otros y que los mercados no tienen en cuenta (Krugman & Wells, 2008). Se dividen en costos externos si son negativas o beneficios externos si son positivas; cuando las acciones de las empresas causan un impacto negativo en la sociedad y en los ecosistemas son consideradas externalidades negativas.” (Ríos Sánchez, (2021)

De esta manera, los impactos de la actividad petrolera pueden entenderse como externalidades económicas y generar, además, conflictos ambientales con múltiples actores, incluyendo propietarios y comunidades locales que hacen uso de los recursos naturales. Y dichas externalidades deben ser gestionadas en virtud de la obligación constitucional (Art. 80), que le asigna al Estado el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, y las disposiciones legales que conminan a compensar o restaurar los impactos negativos o daños causados sobre el medio ambiente y los recursos naturales<sup>20</sup>.

### **2.3 Instrumentos ambientales de manejo y control para los proyectos del sector hidrocarburos en Colombia.**

En Colombia, desde el año 2003 se generó un aumento en el desarrollo de proyectos de hidrocarburos en casi toda la extensión continental del país y también costa afuera. Tales proyectos, en su ejecución, conllevan graves y múltiples impactos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Por esta razón, el desarrollo de la industria petrolera en el país, en las distintas fases que hacen parte de la cadena productiva de los hidrocarburos<sup>21</sup>, se encuentra sometida a la obtención previa del máximo instrumento de regulación y control que es la

---

<sup>20</sup> Artículo 31 y el parágrafo 1 del Artículo 40 de la Ley 1333 de 2009

<sup>21</sup> La cadena productiva de los hidrocarburos comprende los proyectos de prospección sísmica, perforación exploratoria, la producción, el transporte por ductos, la operación de terminales de entrega y de estaciones de transferencia, y la refinación

Licencia Ambiental, así como de los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. A continuación, se expondrán y analizarán los requerimientos establecidos en nuestro sistema jurídico para el desarrollo de los proyectos de hidrocarburos, en las distintas fases de la cadena productiva, a partir del estudio de los principales instrumentos de control.

### ***2.3.1 La reglamentación de las Licencias ambientales.***

La Licencia Ambiental es una autorización que otorga el Estado, a través de las autoridades ambientales, para la ejecución de proyectos, obras o actividades, que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje<sup>22</sup>. Dicha autorización es “una figura de administración de los recursos naturales a cargo del Estado” (Munévar y Valencia, 2020, p.47), creada con la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales desde 1974.

En los artículos 27 y 28 del Decreto 2811 de 1974, se estableció que la realización de cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, tenía la obligación de declarar el peligro de la actividad, contar con un estudio ecológico y ambiental previo, y obtener la correspondiente licencia. Esa misma norma estableció, por ejemplo, que la importación, producción, transporte, almacenamiento y empleo de gases, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal requerían licencia previa<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> De esta forma lo establece la Ley 99 de 1993, en los Artículos 49 y 50.

<sup>23</sup> Decreto 2811 de 1974. Artículo 40.

Sin embargo, solo con la expedición de la Ley 99 de 1993, se implementa en Colombia la Licencia Ambiental bajo la concepción y noción hoy vigente, como el máximo instrumento de regulación y control de los impactos ambientales de los proyectos de mayor envergadura, y que cuentan con la potencialidad de causar enormes impactos sobre los ecosistemas, recursos naturales y poblaciones. No obstante, el establecimiento de la Licencia Ambiental a través de la Ley 99, se encuentra antecedido y enmarcado en los postulados fijados por la Constitución Política de 1991, que precisó disposiciones novedosas hasta ese entonces, tales como el derecho colectivo a un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y el principio de desarrollo sostenible, contenido en el Artículo 80, como eje transversal y articulador del desarrollo, que conminó al Estado a “planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales” y, además, “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”.

Asimismo, como antecedente de la Ley 99 de 1993, se encuentra la Declaración de Naciones Unidas sobre medio ambiente adelantada en Río de Janeiro en 1992, que fija un nuevo paradigma en torno a la noción de desarrollo y de sostenibilidad. Justamente, el Artículo 1 de la Ley 99 incorpora expresamente, como regentes de la política ambiental colombiana, los principios de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, para orientar el proceso de desarrollo económico y social del país. En dicha declaración, se dispone dentro de sus proclamas principales la necesidad de que los Estados expidan leyes eficaces en materia ambiental (principio 11), y la implementación de instrumentos de evaluación del impacto ambiental para “cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente” (principio 17).

De esta manera, la Licencia Ambiental en Colombia se implementa como un instrumento de planificación de la gestión ambiental de las actividades que puedan generar impactos negativos sobre el medio ambiente, o sobre el uso y disposición de los recursos naturales, y también como una herramienta para facilitar el control de los impactos que le corresponde ejercitar al Estado. Al respecto, se ha señalado:

“Las licencias ambientales se establecen para responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer la forma en que puedan ser gestionados de manera responsable con la protección del ambiente. El logro de este objetivo se fundamenta en la exigencia de la evaluación ambiental, que incluye diferentes estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos de un determinado proyecto, obra o actividad y en ella se proyectan los posibles impactos negativos y positivos, buscando generar un menor efecto sobre el ambiente.” (Rodríguez, 2011, p. 2)

La Ley 99 de 1993, en los artículos 49 y 50, estableció que la Licencia Ambiental es la “autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad”, asignándole a dichas entidades la función de evaluación de los impactos de los proyectos, obras o actividades susceptibles de “producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”. Y, además, les asigna el deber de fijar medidas para “la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”, las cuales deben ser acatadas por los beneficiarios de las licencias.

La referida normativa también indicó la competencia para el otorgamiento de las Licencias Ambientales, fijándola exclusivamente en el Ministerio de Medio Ambiente, las

Corporaciones Autónomas Regionales, y algunos municipios y distritos<sup>24</sup>, estos últimos son los denominados Grandes Centros Urbanos<sup>25</sup> y los Distritos Especiales. Y, además, fijó algunos derroteros en cuanto al procedimiento, y las principales herramientas para la evaluación ambiental<sup>26</sup>. Las competencias asignadas al Ministerio de Ambiente en materia de licenciamiento ambiental, desde el año 2011, se ejercen a través de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales<sup>27</sup>.

Sin embargo, el grueso de los criterios y lineamientos para el ejercicio de planeación de la gestión ambiental a través de las Licencias Ambientales fue dispuesto para ser establecido a través de reglamento. De esta forma, ha sido resorte de los Gobiernos Nacionales de turno la regulación de una figura estratégica como la Licencia Ambiental, situación que ha permitido cambios constantes de regulación, casi siempre encaminados a flexibilizar los requisitos, procedimientos y condicionamientos de dicho instrumento de control ambiental. Al respecto, Gloria Amparo Rodríguez (2011), señaló:

“Desde hace varios años la normatividad sobre licencias ambientales ha enfrentado diferentes cambios para adaptarse a las condiciones ambientales o para responder a las demandas del sector productivo, como en el caso de reducir los plazos para llevar a cabo el procedimiento de licenciamiento. Estas modificaciones se han caracterizado por ser acuerdos y negociaciones a través de las cuales se han realizado profundas reformas al procedimiento y, en especial, a la determinación de las actividades o proyectos que

---

<sup>24</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 51

<sup>25</sup> Los grandes centros urbanos son aquellos municipios, distritos o áreas metropolitanas con población urbana igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000), quienes dentro del perímetro urbano ejercen las mismas funciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales.

<sup>26</sup> Específicamente en cuanto al Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental.

<sup>27</sup> La ANLA es una entidad con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, creada mediante el Decreto 3573 de 2011, como consecuencia de la escisión del entonces denominado Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, que hace parte del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible.

requieren de licencia ambiental para su ejecución. (...) en materia ambiental, este es uno de los temas que ha sufrido más alteraciones, todas ellas orientadas a que sea más laxa su exigencia...”

La primera regulación de la Licencia Ambiental se efectuó a través del Decreto 1753 del 03 de agosto 1994, que reglamentó el título VIII de la Ley 99 de 1993. En dicha norma, se establecieron tres clases de licencias, la ordinaria, la única y la global. La licencia ambiental ordinaria era otorgada por la autoridad competente para prevenir, mitigar, corregir, compensar, y manejar los efectos ambientales del proyecto, pero el beneficiario tenía que obtener los permisos ambientales necesarios de manera separada. De esta forma, si se trataba de un proyecto de competencia del Ministerio de Ambiente, el interesado debía acudir ante la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el área de influencia del proyecto para obtener los permisos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

La licencia ambiental única, era otorgada por la autoridad competente e incluía los permisos correspondientes. Y la licencia ambiental global era competencia privativa del Ministerio de Ambiente para la explotación de campos petroleros y de gas, pero podía ser ordinaria o única, es decir, podía contener o no los permisos ambientales y, además, exigía la presentación de un plan de manejo ambiental adicional para cada etapa del proyecto después de la aprobación de la licencia ambiental.

Con posterioridad, el Gobierno Nacional expide el Decreto Ley 2150 del 6 de diciembre de 1995, anti-trámites, a través del cual suprime la licencia ambiental ordinaria y deja vigente solamente la licencia única. Así, a partir de esta norma, la Licencia Ambiental, incluyendo la licencia global para proyectos de hidrocarburos, llevaría implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones necesarios para el desarrollo del proyecto, obra o actividad. En esta

misma norma, se pretendió dejar al criterio del gobierno nacional la exigencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, y restringir la competencia de las autoridades ambientales facultando a los interesados en el desarrollo de ciertos proyectos, para ejecutarlos sin la aprobación previa de la licencia, y sujetándolos solamente a la presentación de planes de manejo ambiental. Sin embargo, estas disposiciones fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-433 de 1996.

Luego, en el año 2002, se expidió el Decreto 1728 de 2002, reglamentando el Título VIII de la Ley 99 sobre licencias ambientales y derogando integralmente el Decreto 1753 de 1994. En esta reglamentación, “se modificaron sustancialmente las competencias de las autoridades ambientales reduciendo aún más los proyectos, obras y actividades que requerían solicitar Licencia ambiental” (CGR, 2006). En el caso de los proyectos del sector hidrocarburos, se suprimió la licencia ambiental para proyectos como el depósito de combustibles, plantas envasadoras y almacenadoras de gas, y transporte de residuos peligrosos.

Esta última norma reglamentaria de la Licencia Ambiental fue derogada a tan solo un año de su entrada en vigor, con la expedición del Decreto 1180 de 2003. En esta norma, se continuó con la tendencia sistemática de “deslicenciar” proyectos, obras y actividades que inicialmente habían sido sometidas a obtener de manera previa dicha autorización, por considerarse susceptible de causar impactos significativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Así lo expresó en su momento la Contraloría General de la República en el informe anual sobre los recursos naturales publicado en el año 2006, en el cual expuso sobre esta última reglamentación referida lo siguiente:

“Todas estas decisiones redujeron las facultades y las competencias de las distintas autoridades ambientales en materia de evaluación y licenciamiento de proyectos, bajo el

supuesto de mejorar la competitividad particular de proyectos y sectores económicos sin mayores consideraciones ambientales y con la pérdida general del bienestar de la población y del patrimonio ambiental de la Nación.”

Siguiendo el amplio abanico reformista del régimen de licenciamiento ambiental de Colombia, dos años después de expedido el último decreto reglamentario de la materia, en el año 2005, se expidió el Decreto 1220, que derogó el 1180. A través de esta norma se sustraen ciertas actividades del requisito de licencia como, por ejemplo, las relacionadas a la industria de explosivos. Y un año más adelante, se expidió el Decreto 500 de 2006 modificando el 1220. Estas normas mantuvieron su vigencia hasta la expedición del Decreto 2820 de 2010 reglamentario de la licencia ambiental. Mediante esta norma, en el sector hidrocarburos, se eliminó la Licencia Ambiental como requisito previo para el desarrollo de proyectos transporte de hidrocarburos gaseosos que se desarrollaran por fuera de los campos de explotación, que había sido sujeto de tal instrumento desde el año de 1994.

El decreto antes citado estuvo vigente hasta el año 2014, cuando se expidió el Decreto 2041 de 2014, que posteriormente es incorporado en el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. En estas normas, se continúa con el proceso de laxitud de los requisitos o condicionamientos de carácter ambiental en los proyectos que son sujetos de licencia, es decir, aquellos susceptibles de causar un grave deterioro a los recursos naturales y al ambiente. Por ejemplo, se elimina la obligatoriedad de tramitar por parte del interesado, actos modificatorios de la licencia cuando se presentan “modificaciones menores” en los proyectos sujeto de autorización por parte de la autoridad ambiental, reduciendo el proceso de evaluación de impactos de los proyectos a una simple comunicación del interesado y otra de la autoridad ambiental competente.



Estas últimas normas reglamentarias de la Licencia Ambiental, que aún se mantienen vigentes, son resultado de políticas estatales, como la expuesta por el Consejo Nacional de Política Económica y Social a través del documento Conpes 3762 de 2013, mediante el cual se conciben a los instrumentos de manejo y control de los impactos ambientales, incluyendo a la licencia y permisos ambientales, como “principales dificultades que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo”. Bajo tales lineamientos, se ha venido aminorando la capacidad de las autoridades ambientales para el desempeño de su rol de evaluación y control de la gestión ambiental. “Como es evidente, el proceso de desregulación y flexibilización del licenciamiento para facilitar beneficios económicos a corto plazo afecta la calidad de los instrumentos para el logro de la sostenibilidad territorial” (Guhl y Leyva, 2015. P. 67)

### ***2.3.2 Licenciamiento Ambiental para los Proyectos del Sector hidrocarburos***

La legislación ambiental colombiana ha previsto una competencia privativa para el licenciamiento ambiental en materia petrolera, en cabeza del Ministerio de Ambiente, tal y como lo regula el título VIII de la Ley 99 de 1993 y los correspondientes decretos reglamentarios. Actualmente, y bajo la vigencia de los Decretos 3573 de 2011 y 1076 de 2015, la entidad ambiental competente para otorgar las licencias para el sector hidrocarburos, es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a quien le corresponde, entre otras actividades, evaluar los impactos de la actividad, la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas, corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos, y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto, revisar los impactos acumulativos, imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales, y, en general, ejercer la potestad de evaluación y control de tales proyectos.

El Decreto 1076 de 2015<sup>28</sup>, reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, señala que los proyectos que requieren licencia ambiental para el sector hidrocarburos son: i) la prospección sísmica, cuando requiere construcción de vías o en áreas marinas con profundidad inferior a doscientos metros, ii) los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de producción existentes, iii) la explotación y/o producción de hidrocarburos, iv) la conducción y transporte de hidrocarburos líquidos y gaseosos por ductos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación, v) Los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos y vi) la construcción y operación de refinerías y desarrollos petroquímicos.

Desde la expedición de la Ley 99 de 1993, hasta el año 2020, el Ministerio de Ambiente o la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales habían otorgado 994 licencias ambientales<sup>29</sup> para proyectos el sector hidrocarburos (ANLA, 2022)<sup>30</sup>, con el fin de autorizar la realización de actividades de perforación exploratoria, la operación de campos de producción, la construcción y operación de oleoductos, gasoductos y poliductos, terminales de entrega y estaciones de transferencia, y refinerías. A continuación, se expondrán las características principales de los instrumentos de manejo y control ambiental establecidos para cada una de las etapas de la cadena productiva de los hidrocarburos.

**2.3.2.1 Los proyectos de prospección sísmica.** Las actividades de prospección sísmica terrestre han sido consideradas, al menos normativamente, como una actividad que no genera mayores impactos ambientales sobre el medio ambiente o recursos naturales y, por tanto, no requieren licencia ambiental, exceptuando los proyectos que requieren la apertura y construcción

---

<sup>28</sup> En el Artículo 2.2.2.3.2.2

<sup>29</sup> Se incluye el establecimiento de Planes de Manejo Ambiental para proyectos amparados en regímenes de transición.

<sup>30</sup> De acuerdo con la información suministrada por el ANLA mediante el documento identificado con radicación No. 2022067087-2-000 del 07 de abril de 2022.

de vías, y aquellos realizados en áreas marinas en profundidades inferiores a doscientos metros (200m).

La determinación del bajo impacto de los programas de sismica terrestre fue estipulada mediante el Decreto 883 de 1997, argumentando que tales proyectos no causaban un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente y, por tanto, no necesitaban ser aprobados de manera previa por la autoridad ambiental, bastando solo para su desarrollo la presentación de un Documento de Evaluación y Manejo Ambiental, denominado DEMA. El referido decreto fue declarado nulo mediante Sentencia proferida el 20 de agosto de 1998 por parte del Consejo de Estado, al considerar que el Ministerio de Ambiente no contaba con la facultad para reglamentar las actividades que no causan deterioro o impacto ambiental.

Sin embargo, la consecuencia de la declaratoria de nulidad del decreto referido no fue que tales actividades, al no estar declaradas como de bajo impacto, tendrían que someterse a la expedición de una licencia previa. Por el contrario, en la práctica, la consecuencia fue que los referidos proyectos ya no estarían sometidos a la presentación de cualquier clase estudio ambiental y autorización, es decir, que ya no debían presentar de manera previa el Documento de Evaluación y Manejo Ambiental DEMA, ni muchos menos un Estudio de Impacto Ambiental, y su correspondiente Licencia. En virtud de tal situación, las actividades de sismica, a pesar de sus considerables impactos ambientales, quedaron sin regulación concreta y sin ningún criterio ambiental obligatorio o vinculante para ser observado por parte de los ejecutores de los proyectos; solamente se mantuvo una guía expedida por el Ministerio de Ambiente en 1997 con sugerencias para el desarrollo de tal actividad.

A pesar de lo indicado, y teniendo en consideración el aumento de tales proyectos en el territorio colombiano, especialmente en los llanos orientales, algunas Corporaciones Autónomas

Regionales con influencia en la Orinoquia, emitieron actos administrativos regulando el desarrollo de esta actividad, exigiendo la presentación para evaluación y aprobación, de estudios ambientales que permitieran identificar de manera previa a la realización de tales proyectos, las áreas o ecosistemas ambientalmente frágiles, las características de los ecosistemas, las comunidades humanas que habitan los territorios, los recursos naturales requeridos para realizar el proyecto, entre otros. Asimismo, dichas regulaciones estipularon una serie de condicionamientos en cuanto a las distancias para efectuar las detonaciones con explosivos con relación a infraestructura física, cuerpos de hídricos, áreas geológicas inestables, entre otros, en consonancia con los lineamientos fijados en la guía para programas de exploración sísmica terrestre expedida por el Ministerio de Ambiente.

Las autoridades ambientales que, en el marco del principio de rigor subsidiario, establecieron condicionamientos ambientales para el desarrollo de los proyectos de prospección sísmica terrestre en el territorio de su jurisdicción fueron la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA<sup>31</sup> y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena – CORMACARENA<sup>32</sup>.

En el caso de CORPORINOQUIA, en el año 2010 expidió la Resolución 0440 por medio de la cual se integran los criterios ambientales para la ejecución de programas sísmicos. Se trata de un Acto Administrativo de carácter general donde se establece la obligación de presentar un estudio ambiental denominado Medidas De Manejo Ambiental (MMA) de manera previa a la realización de los proyectos de prospección sísmica, con el objetivo de garantizar su

---

<sup>31</sup> Con jurisdicción, según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 1938 de 2018, en los Departamentos de Casanare, Arauca, Vichada, los municipios de Guayabetal, Quetame, Une, Paratebueno, Chipaque, Cáqueza, Fosca, Gutiérrez, Choachí y Ubaque en el departamento de Cundinamarca, y los municipios de Pajarito, Labranzagrande, Paya, Pisba y Cubará del departamento de Boyacá.

<sup>32</sup> Con jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 1938 de 2018, en todo el territorio del departamento del Meta, incluido el Área de Manejo Especial La Macarena.

planificación, la gestión adecuada de los impactos y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Y la Corporación para el Desarrollo sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena – CORMACARENA, en el año 2013 emitió términos de referencia con los lineamientos que deben seguir los interesados en la elaboración de los estudios de medidas de manejo ambiental para la ejecución de programas sísmicos en el departamento del Meta, que deben ser presentados ante dicha entidad.

Ahora, en cuanto a la Licencia Ambiental exigida para proyectos de prospección sísmica que requieran la apertura de vías o que se realicen en áreas marinas con profundidades inferiores a 200 m, desde el año de 1994 hasta el año 2020, se habían otorgado apenas dieciocho (18) licencias ambientales para proyectos sísmicos, todas expedidas entre 1994 y 1996, excepto una licencia expedida en 1999 (ANLA, 2022). Dicha cifra, comparativamente con el número total de licencias ambientales otorgadas para otras etapas de la cadena productiva, representa menos del 2% del total de las Licencias ambientales del sector hidrocarburos.

**Figura 8.** *Licencias Ambientales para proyectos sísmicos y otros proyectos 1993-2020*



De esta manera, resulta evidente que, ante la multiplicidad de programas de prospección sísmica adelantados en Colombia, que abarcan alrededor de 412.491 km de líneas sísmicas bajo el método 2D, y 56.261 km<sup>2</sup> bajo el método 3D, en las que se han efectuado detonaciones con

explosivos, existe una normatividad ineficaz para atender los impactos locales y acumulativos generados por proyectos masivamente desarrollados en ciertos territorios. Han sido entonces las autoridades regionales las promotoras de medidas ambientales regulatorias frente a las externalidades de la prospección sísmica terrestre, cuando la potestad de reglamentación es de resorte y obligación de las autoridades nacionales<sup>33</sup>.

**2.3.2.2 La perforación exploratoria y el desarrollo de campos de producción.** La perforación exploratoria y la producción de hidrocarburos son actividades de la cadena productiva que requieren obtener Licencia Ambiental previa para su ejecución. Esta determinación ha sido mantenida desde la expedición de la Ley 99 de 1993, por lo que todos los proyectos cuyas actividades iniciaron a partir de esa fecha requieren contar con el referido instrumento de gestión y control de impactos, situación que no ocurre con los proyectos iniciados o ejecutados con antelación a esa fecha, como se explicará en apartes posteriores de este documento.

Actualmente, la reglamentación vigente sobre las Licencias Ambientales para el sector hidrocarburos, señala que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, es la entidad competente para otorgar o negar la licencia ambiental para proyectos de perforación exploratoria por fuera de los campos de producción de hidrocarburos existentes<sup>34</sup>. Dicha licencia se otorga bajo la denominación de Licencia Ambiental Global, por toda la vida útil del proyecto, y contiene todos los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Adicionalmente contiene, entre otros, las actividades y obras autorizadas, y

---

<sup>33</sup> Así lo establece la Ley 99 de 1993, artículo 5 numeral 10, que le asigna al Ministerio de Ambiente la obligación de determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse las actividades industriales que puedan generar directa o indirectamente daños ambientales.

<sup>34</sup> Ver el Decreto 1076. Artículo 2.2.2.3.2.2.

las condiciones y obligaciones que debe cumplir el beneficiario de la licencia en todas las fases de ejecución del proyecto incluyendo el desmantelamiento y abandono.

Tales condicionamientos y obligaciones impuestas por la autoridad competente son producto de la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, que es un documento técnico requisito para el trámite de la Licencia. En este estudio se incorpora, entre otros, una caracterización de los medios abióticos, bióticos y socioeconómicos de las áreas de influencia del proyecto, y con base en ella es posible zonificar las áreas de interés ambiental que requieren de medidas especiales para su gestión o manejo, o que requieren incluso ser excluidas de la intervención con actividades del proyecto. El Estudio de Impacto Ambiental es, entonces, el principal instrumento de planificación y ordenación de las áreas de intervención del proyecto, y la herramienta determinante al momento de evaluar el impacto ambiental y de plantear medidas adecuadas para prevenir, mitigar, corregir o compensar las externalidades negativas de los proyectos, obras y actividades de la exploración y explotación de hidrocarburos.

La perforación exploratoria es el primer método de la cadena productiva de los hidrocarburos a través del cual se busca determinar con certeza la existencia de petróleo en un sitio determinado. Consiste en la perforación del subsuelo en profundidades que oscilan entre los 3 a 6 kilómetros con la finalidad de llegar a sitios conocidos como formaciones que puedan contener hidrocarburos (Ardila, 2014. pág. 62). Para esta clase de proyectos, la autoridad otorga una Licencia Ambiental que autoriza la realización de actividades dentro de un área plenamente delimitada, que corresponde generalmente al área de influencia directa del proyecto, y a través de dicho instrumento autoriza, por ejemplo, la construcción de locaciones, vías de acceso, pozos y plataformas multipozos, áreas para la disposición de residuos sólidos, permisos para el uso y

aprovechamiento de recursos naturales, y también establece áreas o zonas de intervención, de intervención con restricciones y exclusión del proyecto (Ministerio de Ambiente, 2014).

En cuanto a los proyectos de “desarrollo” o “explotación” propiamente dicha de pozos petroleros, es necesaria una Licencia Ambiental diferente a la concedida para la perforación exploratoria. Esta clase de licencia se otorga para los pozos que han sido identificados como productores de hidrocarburos, e involucra actividades e impactos diferentes a los identificados para la fase de perforación explotaría. En esta etapa se plantean actividades tales como la perforación de pozos “de cualquier tipo”, la construcción de nueva infraestructura como vías internas, locaciones, facilidades de producción y obras inherentes al transporte interno de fluidos del campo por ductos, almacenamiento interno, entre otras actividades conexas, los mecanismos de producción y sus actividades de mantenimiento (Ministerio de Ambiente. 2010), y también en dicha licencia se incorpora el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

**2.3.2.3 Transporte, entrega y transferencia de hidrocarburos.** El transporte es la siguiente actividad en la cadena productiva de los hidrocarburos, luego de la explotación de los yacimientos, para trasladar el producto a los puertos de embarque con destino a la exportación o hacia los centros de refinación (UPMPE, 2005). La construcción y operación de infraestructura para el transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos en diámetros mayores a 6 pulgadas, como los oleoductos y gasoductos, y la infraestructura de almacenamiento asociada a dicho transporte denominadas terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos, también son proyectos de gran envergadura que requieren la aprobación previa de Licencia Ambiental.

Adicionalmente, y previo al trámite de licencia ambiental, para esta clase de proyectos, el interesado debe presentar ante la autoridad competente un estudio denominado Diagnóstico



Ambiental de Alternativas, el cual tiene por objeto plantear diferentes opciones para su desarrollo. Dicho estudio se elabora de acuerdo con las condiciones geográficas, las características bióticas, físicas y socioeconómicas del área de influencia del proyecto, el análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes al proyecto, en busca de optimizar y racionalizar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que pueda generar el proyecto, como lo establece el artículo 2.2.2.3.4.1. y subsiguientes del Decreto 1076 de 2015, reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A partir de la evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, la autoridad ambiental elige una opción, mediante un acto administrativo debidamente motivado y que cuenta con una vigencia de tres años, que obliga al interesado a presentar la solicitud de licencia y el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental con la alternativa seleccionada por la autoridad ambiental, so pena del rechazo de la solicitud de licencia.

A través de la Licencia Ambiental para el transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos, la autoridad ambiental autoriza la realización de actividades tales como la construcción y adecuación de nuevas vías de acceso al derecho de vía, la construcción de campamentos e instalaciones, desmonte y descapote de vegetación a lo largo del derecho de vía, apertura de la zanja, cruces de vías, cruces de corrientes hídricas, pruebas hidrostáticas o neumáticas, entre otros (Ministerio de Ambiente, 2006).

Para el establecimiento de infraestructura asociada a la recepción, entrega y transferencia de hidrocarburos, la licencia ambiental autoriza la realización de actividades relativas a la construcción y adecuación de infraestructura, sistemas para el manejo, tratamiento y disposición

de residuos sólidos y líquidos, fuentes de emisiones atmosféricas, de ruido, radiación térmica o luminosidad, entre otras.

**2.3.2.4 Refinerías.** Las refinerías son grandes plantas de producción, de gran densidad de capital, con sistemas de procesamiento complejos, en los que se convierte el petróleo crudo en muchos subproductos refinados, como los combustibles para el transporte (gasolina, diesel) gas licuado de petróleo, materias primas de petroquímicos, aceites lubricantes, ceras, y asfaltos, entre otros. La refinación del petróleo es una operación trascendental en la cadena de suministro del petróleo, teniendo en cuenta que es la actividad que mayor “agrega valor mediante la conversión del petróleo crudo (que, en sí mismo, tiene escaso valor como producto de consumo final) en una variedad de productos refinados. (ICCT, 2011. p. 4)

En Colombia, los dos principales complejos petroquímicos son la Refinería de Barrancabermeja, siendo esta la mayor planta del país, y la Refinería de Cartagena, hoy conocida como Reficar, y segunda en importancia. Adicionalmente están la refinería de Apiay, localizada en el departamento del Meta, la refinería de Orito, en el departamento de Putumayo, e Hidrocasanare, en el departamento de Casanare. (UPME, 2013)

En cuanto a las Licencias Ambientales, la construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación hacen parte de los proyectos que deben tramitar de manera previa a la construcción y operación, el referido instrumento de planificación y manejo ambiental. Sin embargo, para los proyectos de refinación en Colombia, solamente la planta Hidrocasanare, que entró en operación en el año 2011, cuenta con Licencia Ambiental para su construcción y operación, teniendo en cuenta que es el único proyecto iniciado bajo la legislación que hizo exigible la licencia ambiental para proyectos de gran envergadura (Ley 99 de 1993). Los demás complejos petroquímicos se desarrollaron desde

inicios del siglo XX, el de Barrancabermeja se inauguró en 1922, la refinería de Cartagena en 1957, la refinería de Orito entró en operación en 1970 y la refinería de Apiay en 1990. (UPME, Sistemas de Información de Petróleo y Gas Colombiano - SIPG).

### ***2.3.3 Planes de Manejo Ambiental***

Como se advirtió en acápite precedentes, las Licencias Ambientales como instrumento de regulación de los impactos y externalidades de los proyectos, obras, o actividades susceptibles de causar gran afectación a los recursos naturales o al medio ambiente, fueron exigibles solo a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993. Por tal razón, los proyectos de gran envergadura, como los del sector hidrocarburos, que iniciaron operaciones o actividades antes de la entrada en vigor de la norma antes referida, no se encontraron obligados a tramitar y obtener ante la autoridad ambiental licencia que amparara sus operaciones.

No obstante, tal situación no significa que dichos proyectos no cuenten con instrumentos de manejo y control ambiental para su ejecución, pues les corresponde obtener los permisos ambientales necesarios para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y, adicionalmente, deben contar con un Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de sus actividades. Lo anterior fue dispuesto expresamente por el Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006, reglamentario del título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, que indicó la obligatoriedad para aquellos proyectos que no contaran con licencia ambiental de presentar un Plan de Manejo Ambiental para su evaluación y establecimiento por parte de la autoridad ambiental competente. En ese mismo sentido, los Decretos reglamentarios posteriores, el 2820 de 2010 y el Decreto 2041 de 2014 incorporado en el Decreto 1076 de 2015, mantuvieron la vigencia de los instrumentos de manejo y control exigidos por los regímenes de transición.

De esta manera, todos los proyectos del sector hidrocarburos que habían iniciado operaciones antes de la entrada en vigor de la Ley 99 de 1993, se vieron en la obligación de presentar ante el Ministerio de Ambiente un Plan de Manejo Ambiental para la continuación de sus actividades. Dentro de tales proyectos se incluían los de mayor relevancia en el ámbito nacional y las áreas de mayor producción de crudo, como las refinerías de Barrancabermeja (1922) y Cartagena (1957), y los campos de producción La Cira-Infantas en Santander (1921), Caño Limón en Arauca (1983), Cusiana y Cupiagua en Casanare (1991) (Vides, 2010).

En los regímenes de transición establecidos para las Licencias Ambientales, desde el incorporado en el artículo 117 de la Ley 99 de 1993, se mantuvo la vigencia de los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, expedidos antes de la entrada en vigor de dicha norma, y aquellos obtenidos antes del establecimiento del Plan de manejo ambiental. Dichos instrumentos debían ser tramitados y otorgados por las autoridades ambientales respectivas, es decir, las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en el área de ejecución del proyecto, y por el término de vigencia establecido en la regulación general de cada permiso, concesión o autorización.

Sin embargo, desde el año de 2010, con la expedición del Decreto 2820, la referida norma otorgó la posibilidad a los titulares de los proyectos amparados con PMA, de incorporar a dicho instrumento los permisos, concesiones y autorizaciones necesarios para su desarrollo. De esta manera, paulatinamente se continuó con la centralización de las actividades de evaluación, monitoreo y control de los recursos naturales empleados por la industria petrolera, desplazando a las autoridades ambientales del orden territorial, de cualquier posibilidad de incidir en la administración de los recursos naturales de su jurisdicción, cuando corresponden a proyectos del

sector hidrocarburos, en contravía de los criterios inicialmente planteados en la Ley 99 de 1993 y el Decreto reglamentario 1953 de 1994.

#### ***2.3.4 Permisos, concesiones y autorizaciones ambientales.***

En todos los proyectos del sector hidrocarburos, el interesado en el desarrollo de tales actividades debe obtener los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Si el proyecto se encuentra amparado por una Licencia Ambiental Global, esta contendrá los permisos y autorizaciones correspondientes por el mismo término de vigencia de la licencia. Y, excepcionalmente, si el proyecto cuenta con licencia ordinaria o Plan de Manejo Ambiental, deberá contar con dichos permisos, aunque en dicho caso, podrán ser otorgados por la corporación autónoma con jurisdicción en el área de influencia del proyecto. Generalmente, los permisos requeridos para esta clase de proyectos afectan todos los recursos naturales disponibles como el agua, el suelo, el aire y los recursos forestales.

Dentro de los instrumentos de manejo y control establecidos para el uso y aprovechamiento del recurso hídrico se encuentran la concesión de aguas, los permisos de vertimientos, y el permiso para la ocupación de cauces. La concesión de aguas es el instrumento a través del cual se autoriza la captación del recurso hídrico superficial y/o subterráneo, para ser empleado en las actividades del proyecto. Con el permiso de vertimientos se autoriza la disposición de residuos líquidos con cargas contaminantes, dentro de límites permisibles, en una fuente hídrica. Tales residuos líquidos pueden estar originados en la actividad industrial propiamente dicha, o ser producto de las actividades conexas a esta como los resultantes de la instalación de campamentos. Y el permiso de ocupación de cauce es la autorización para la intervención del cauce, talud, y márgenes de un cuerpo de agua, generalmente para la realización

de obras civiles como construcción o adecuación de puentes, y en el caso de la infraestructura de transporte para la instalación de la tubería de conducción del petróleo o gas. (Ministerio de Ambiente, 2014)

Frente al recurso aire, se encuentra el permiso de emisiones atmosféricas a través del cual se autoriza la operación de fuentes de emisión de contaminantes atmosféricos bajo condicionamientos técnicos regulados. También se otorgan permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales, que generalmente pueden afectar bosques y vegetación primera y secundaria, en grandes proporciones, especialmente cuando se trata de proyectos lineales como los oleoductos. Y, finalmente, se encuentran los permisos que autorizan el uso del suelo; el permiso de vertimiento para la disposición de residuos líquidos con cargas contaminantes en el suelo o en el subsuelo, y las autorizaciones para el manejo y disposición de residuos sólidos domésticos, industriales y especiales (Ministerio de Ambiente, 2014).

Los permisos y autorizaciones antes descritos, cuando hacen parte de una Licencia Ambiental global del sector hidrocarburos, pueden ser otorgados por la vida útil del proyecto. Sin embargo, estos pueden ser modificados, ajustados e incluso revocados unilateralmente por parte de la autoridad ambiental competente, sin el consentimiento del titular de la licencia o permiso, toda vez que las autorizaciones ambientales no constituyen derechos adquiridos (Molina Roa, 2017). Esta posición ha sido planteada en varias oportunidades por el máximo tribunal constitucional y por el tribunal de cierre de lo contencioso administrativo<sup>35</sup>. Este último señaló en la Sentencia del 12 de agosto de 1999, lo siguiente:

---

<sup>35</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias C-192 de 2016, C-035 de 2016 proferidas por la Corte Constitucional y la Sentencia 2003-00707/33870 de noviembre 10 de 2016 Rad.: 76001-23-31-000-2003-00707-01 (33870),

“Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos. (...) su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.”

En ese mismo sentido, la Ley 99 de 1993 en el artículo 62, faculta a las autoridades ambientales para revocar o suspender la Licencia Ambiental o los permisos, sin consentimiento expreso del beneficiario, cuando las condiciones y exigencias establecidas en los actos de otorgamiento no se estén cumpliendo. Pero también, la modificación de las condiciones iniciales de los permisos pueden ser impuestas por la variación de las condiciones fácticas en que fue otorgado, por ejemplo, cuando disminuye el caudal disponible de la fuente hídrica<sup>36</sup>, o por la variación de las condiciones jurídicas, como en el caso de los actos administrativos de reglamentación de los vertimientos<sup>37</sup>.

Expuesto el contexto nacional del sector hidrocarburos en cada una de las fases de la cadena productiva, los principales impactos y externalidades negativas de la actividad, y analizados los principales instrumentos de regulación y control ambiental, en el siguiente capítulo, se presentará y analizará el régimen sancionatorio ambiental colombiano, como otra de

---

<sup>36</sup> Ver Decreto 1076 de 2015. art. 2.2.3.2.7.2

<sup>37</sup> Ver arts. 2.2.3.3.5.11 y 2.2.3.3.7.3. *ibid.*

las herramientas a partir de las cuales se materializa el “desarrollo sostenible”, y que tiene aplicación directa sobre los proyectos, obras o actividades del sector hidrocarburos.

En dicho capítulo se expondrán los antecedentes del régimen sancionatorio ambiental colombiano, se describirán los principios que rigen la potestad sancionatoria ambiental, y se examinará y analizarán los elementos principales del régimen sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009, desde los aspectos referidos a las autoridades ambientales, tipología de sanciones, las medidas de corrección, compensación y restauración.



### **Capítulo 3. Régimen Jurídico Sancionatorio Ambiental en Colombia**

El régimen sancionatorio ambiental en Colombia actualmente vigente corresponde al contenido en la Ley 1333 de 2009. A través de esta norma se fija un procedimiento administrativo único para la imposición de sanciones en materia ambiental, y se establece la tipología de sanciones y medidas preventivas frente a riesgos o daños sobre el medio ambiente y recursos naturales. Esta norma respondió a la “preocupación universal de consagrar mecanismos efectivos para la protección del ambiente sano y la garantía de un modelo sostenible de desarrollo que se soporte en pro de la vida” (Corte Constitucional, 2010. S. C-595), y también a los mandatos constitucionales que conminan al Estado a imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños.

Sin embargo, los principios y reglas sustanciales y procedimentales del régimen sancionatorio colombiano, no se han desarrollado paralelamente o en la misma medida que la legislación ambiental, cuyo hito se configuró con la expedición de la Ley 23 de 1973 y luego con el Decreto 2811 de 1974 que expidió el Código Nacional de los Recursos Naturales. Desde la emisión de las normas antes referidas, ha existido en Colombia un amplio trasegar legislativo respecto de la regulación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, pero sin reglas específicas o compendiadas frente al poder sancionador del Estado ante las infracciones de las normas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Ya en 1993, a través de la Ley 99, que reordena el sector público encargado de la gestión ambiental, se incorporan en nuestro ordenamiento legal, como regentes de la política ambiental del país, los principios contenidos en el Declaración de Río de 1992, y se les atribuye expresamente a las autoridades ambientales la potestad sancionatoria sobre la vulneración de las normas de protección ambiental o de manejo de recursos naturales renovables. Se establece,

también, la tipología de sanciones ambientales, y se fija la obligación al infractor de las normas ambientales de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados y cumplir con las medidas que determine la entidad ambiental competente<sup>38</sup>.

Sin embargo, ninguna de las normas expedidas hasta ese entonces logró consolidar un régimen sancionatorio ambiental, pues el procedimiento para la imposición de sanciones fue remitido al estipulado en el Decreto 1594 de 1984, fijado para infracciones sanitarias en cuanto a vertimientos. Y fue sólo con la Ley 1333 de 2009 que se procura instituir un régimen consolidado, contentivo de reglas procesales claras, y un único procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones a las normas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente.

### **3.1 Antecedentes del régimen sancionatorio ambiental**

El derecho administrativo sancionador en materia ambiental en Colombia, como una expresión del poder punitivo del Estado, tiene su génesis en la Ley 23 de 1973, por medio de la cual se concedieron facultades al ejecutivo para la expedición del Código de los recursos naturales renovables. En el artículo 17 de esta norma se dispone que toda acción que conlleve contaminación<sup>39</sup> del medio ambiente será sancionable. Y se estableció como tipología de sanciones, cuya imposición se encontraba determinada por la gravedad de la infracción, la amonestación, la multa, la suspensión de patentes de fabricación, la clausura temporal y el cierre de los establecimientos generadores de contaminación.

---

<sup>38</sup> Ley 99 de 1993. Título XII de las sanciones y medidas de policía.

<sup>39</sup> Según la definición incluida en el artículo 4 de la referida norma, “se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente, por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la cantidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares.”

El Código Nacional de los Recursos Naturales, expedido mediante el Decreto 2811 de 1974, señaló en el artículo 339, que la violación de las normas sobre manejo y uso de los recursos naturales renovables sería sujeto de imposición de las sanciones previstas en esa misma norma. Sin embargo, el referido estatuto no incluyó un capítulo o disposiciones relativas a las sanciones ambientales y su procedimiento. “El título estuvo originalmente elaborado, junto con otros aspectos procedimentales y reglamentarios, pero fue excluido por la comisión revisora designada” (González Villa, 2006. P.68).

Posteriormente se expidió el Código Sanitario a través de la Ley 9 de 1979. En esta norma se establecieron medidas preventivas y referencias procesales para la imposición de sanciones encaminadas a proteger la salud pública, pero no un procedimiento en sí mismo. Dicha regulación establecía, entre otras, medidas para el control sanitario del recurso hídrico, la gestión de los residuos sólidos, las emisiones atmosféricas, y la protección del medio ambiente como un medio para la preservación de las condiciones sanitarias. De esta forma, la reglamentación en materia sancionatoria para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente en sus etapas iniciales se desarrolla supedita, y como apéndice, de las regulaciones en materia sanitaria.

Solo hasta 1984, a través del Decreto 1594, reglamentario del Código Sanitario en cuanto a los usos del agua y los residuos líquidos, se establece en Colombia un procedimiento preciso para la imposición de las sanciones en materia ambiental, aunque no como un régimen autónomo, sino ligado a la infracción de la normatividad sanitaria. En esta norma, se reguló lo relacionado con la imposición de medidas preventivas o de seguridad, el trámite procesal sancionatorio, las circunstancias de agravación y atenuación de la infracción, y las sanciones a imponer. No obstante, sólo se consideraban infracciones la vulneración de las reglas establecidas en esa misma norma, en el código sanitario, y en aquellas que las desarrollaran.

Con la Ley 99 de 1993, continúa consolidándose el régimen sancionatorio ambiental. A partir de esta norma, el bien jurídico que se pretende salvaguardar ya no es la integridad sanitaria, si no el medio ambiente y los recursos naturales. Las infracciones ambientales ya no se encuentran ligadas a la vulneración del código sanitario, sino que las constituye toda violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables. Se establece la tipología de sanciones y de medidas preventivas ambientales, muy similares a lo contenido el Decreto 1594 de 1984, y se atribuye a las autoridades ambientales la potestad sancionatoria. Sin embargo, se mantuvo el procedimiento para la imposición de sanciones contenido en el Decreto 1594 de 1984, el cual estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 1333 el 21 de julio de 2009.

La Ley 99 de 1993 se expidió buscando acoger los postulados estipulados en la Declaración de Naciones Unidas sobre el medio ambiente expedida en Río de Janeiro en el año de 1992; sin embargo, fueron los principios y reglas establecidos en la Constitución Política de 1991, los determinantes en la consolidación de un régimen sancionatorio en Colombia. La constitución ecológica<sup>40</sup>, fijó nuevos criterios frente a la concepción de la naturaleza, y el deber de protección que correspondía a los ciudadanos y al Estado, imponiendo obligaciones de aplicación directa a las autoridades estatales, como la contenida en el artículo 80, de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños”.

En este contexto, desde 1991 a las autoridades ambientales les ha correspondido imponer sanciones de carácter administrativo a quienes incurran en alguna infracción ambiental, esto es, la violación de normas de carácter ambiental o la comisión de un daño sobre el medio ambiente.

---

<sup>40</sup> Así fue catalogada desde la Sentencia T-411 de 1992 proferida por la Corte Constitucional.

Pero también les ha correspondido el deber de exigir a los infractores la reparación de los daños causados sobre los componentes biótico, abiótico y socioeconómico.

### **3.2 Principios que rigen la potestad sancionatoria ambiental.**

La Ley 1333 de 2009, estableció en el artículo 3, como principios rectores del procedimiento sancionatorio ambiental “los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993”. De esta manera, la ley asignó como criterios regentes del procedimiento sancionatorio ambiental, en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, unos principios de naturaleza administrativa, en consideración a que dicha potestad sancionadora es una manifestación del poder público, pues se constituye en “una expresión de poder jurídico indispensable para la regulación de la vida en sociedad y así pueda la Administración cometer apropiadamente sus funciones y realizar sus fines” (Corte Constitucional, 2010. S. C-595).

Son entonces aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental, los principios establecidos en la Constitución Política, especialmente los señalados en el artículo 29, y los principios contenidos en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, de los cuales se destacan y analizan los siguientes:

#### **3.2.1 Debido Proceso**

Dispone el artículo 29 constitucional que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, incluyendo a las actuaciones adelantadas por las entidades públicas en ejercicio del *Ius Puniendi* del Estado, como el procedimiento sancionatorio ambiental. Por su parte, señala el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en el numeral 1, expresamente lo siguiente:

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus* y *non bis in idem*.

De esta manera, el debido proceso administrativo en los procesos sancionatorios ambientales, cobija el derecho o garantía de defensa, el derecho de contradicción, el principio de legalidad, el principio de presunción de inocencia, y los principios de *no reformatio in pejus* y *non bis in idem*, desde la naturaleza administrativa del derecho sancionador. Y si bien, le son aplicables ciertos principios del derecho penal, estos deben observarse con “ciertos matices”, y su aplicación “no tiene la misma rigurosidad que en el ámbito penal”. Lo anterior, fue expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-595 de 2010, en la que se citó lo expresado por ese mismo Tribunal en la Sentencia C-530 de 2003, quien al respecto señaló:

“la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración -correctiva y disciplinaria-, está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales (CP art. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción.”

El derecho fundamental al debido proceso comprende un conjunto de garantías que limitan o enmarcan el actuar de la administración a las reglas sustanciales y procedimentales

previamente establecidas en la Constitución, la Ley y los reglamentos. Esto es, que tanto las conductas sujeto de sanción sean típicas, que se adelante el procedimiento para la imposición de la sanción conforme las reglas procesales fijadas previamente por el legislador, que las sanciones a imponer se encuentren claramente preestablecidas, y que sean resultado de situaciones fácticas plenamente probadas en el proceso.

Asimismo, el debido proceso comprende el derecho de que los vinculados a la actuación sancionatoria pueden intervenir activamente en el proceso, conocer y controvertir las pruebas que se pretenden hacer valer en su contra. En resumen, las entidades competentes para la imposición de sanciones ambientales deben garantizar en los procedimientos sancionatorios “que el ejercicio de sus competencias se surta mediante la expedición de actos administrativos que se ajusten a los principios del Estado de derecho y, por tanto, ajenos a cualquier forma de arbitrariedad” (Osorio, 2019, p. 77).

En los siguientes párrafos se abordarán en mayor detalle, varios de los principios que componen el debido proceso, y otros de los principios aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental.

### ***3.2.2. Principio de Legalidad.***

Señala el artículo 29 de la constitución Política que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Esta descripción constitucional implica entonces que, en el procedimiento sancionatorio ambiental, las conductas constitutivas de infracción ambiental, la tipología de sanciones y su alcance, deben estar previamente descritas en la Ley, es decir que cuentan con reserva legal. No obstante, esta circunstancia no implica que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, el propio legislador no pueda hacer remisión a otras

normas de rango legal, a los reglamentos e incluso, a los propios actos de la administración. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1010 de 2008, señaló lo siguiente en cuanto al principio de legalidad de las sanciones administrativas:

“sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador.”

Por otra parte, el principio de legalidad interpretado en el ámbito del derecho sancionatorio persigue el cumplimiento de los siguientes objetivos citados expresamente por la Corte Constitucional, el pronunciarse sobre la constitucionalidad del Código Disciplinario Único, en la sentencia C-030 de 2012:

Respecto a las finalidades que persigue el principio de legalidad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que éste (i) otorga certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser una competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad judicial y administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado.



De acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional, el principio de legalidad en el proceso sancionatorio ambiental implica que el administrado y destinatario de las normas ambientales tiene derecho a conocer de manera anticipada las conductas que son permitidas y las que son prohibidas en el ejercicio o en el desarrollo de proyectos, obras o actividades que sean susceptibles de afectar los recursos naturales y el medio ambiente; y que las sanciones a imponer por la comisión de una infracción ambiental sean establecidas de manera previa a la comisión de la conducta y de público conocimiento. También, dicho principio supone que el administrado cuenta con el derecho a que el proceso que se adelante en su contra se surta conforme el procedimiento previamente establecido y acorde con las normas sustanciales vigentes al momento de la comisión de la infracción ambiental.

### ***3.2.3. Principio de Tipicidad.***

El derecho sancionatorio ambiental, como una expresión del *ius puniendi* del Estado, ha evolucionado adoptando, con ciertos matices, figuras propias del derecho penal, para dar cumplimiento a los fines de la potestad sancionadora de la administración, asegurando la garantía de los derechos de los ciudadanos y con la finalidad de evitar la ocurrencia de posibles excesos o arbitrariedades. (Amador y Carabaly, 2019, pp. 107-109).

La tipicidad, como concepto, ha sido desarrollado como una manifestación del principio de legalidad, que pretende no solo garantizar la seguridad jurídica y la competencia privativa del legislador para la fijación de las conductas, sino además delimitar el actuar del operador judicial al momento de aplicar las sanciones, prohibiendo la analogía. Sobre la garantía de tipicidad la doctrina ha manifestado:

“no solo no puede el juez penal considerar delito lo que no está previsto como tal en la ley, ni contemplar tampoco agravaciones alegales, sino que ni siquiera puede el juez penal penar o agravar una conducta que no está descrita como punible o agravable en la norma penal pero que es parecida, análoga en su desvalor, a las que sí lo están. A esta manifestación del principio de legalidad, recogida en el artículo 4 CP, se le denomina también garantía de tipicidad: la pena requiere que la conducta penada sea típica, que sea subsumible en un tipo penal: en la descripción legal de conducta delictiva” (Lascuráin y Fakhouri, 2019, p. 59)

En el derecho administrativo sancionador, la jurisprudencia ha indicado que la tipicidad tiene fundamento en el principio de legalidad como una forma de materializar el debido proceso “que implica que nadie puede ser juzgado si no por una infracción, falta o delito descrito previamente por la ley” (Consejo de Estado, 2008). Es decir, que sólo el legislador tiene la potestad de fijar conductas constitutivas de infracción y susceptibles de sanción por vulnerar bienes jurídicos, que es exclusivamente quien puede fijar el contenido y alcance de las sanciones a imponer, y que las autoridades administrativas o judiciales se encuentran sometidas a la adecuación específica de la conducta en la descripción típica de la infracción. Con relación al principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador la Corte Constitucional en la Sentencia C-769 de 1998, expreso:

“(…) el principio de tipicidad exige la concreción de la correspondiente prescripción, en el sentido de que exista una definición clara, precisa y suficiente acerca de la conducta o del comportamiento ilícito, así como de los efectos que se derivan de éstos, o sean las sanciones. De esta manera la tipicidad cumple con la función de garantizar, por un lado,

la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca qué comportamientos son sancionados, y de otro, proteger la seguridad jurídica.”

Ahora, en lo correspondiente al proceso sancionatorio ambiental, la adecuación típica de las conductas infractoras tiene un carácter más complejo que, por ejemplo, la subsunción de una conducta en un tipo penal cerrado, teniendo en cuenta que el régimen sancionatorio ambiental establece solamente normas “en blanco”, de remisión o reenvío normativo, para efectuar la correspondiente adecuación típica. De esta manera, se considera infracción en materia ambiental, como lo dispone expresamente el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, toda acción u omisión que constituya: i) violación de las normas ambientales vigentes, ii) la vulneración de los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, y iii) la comisión de un daño al medio ambiente.

En el proceso sancionatorio ambiental, cualquier incumplimiento de las disposiciones normativas vigentes, así como las decisiones de la autoridad ambiental competente, tienen la aptitud de configurarse en infracciones sujeto de sanción ambiental. Tal situación implica que las autoridades ambientales cuentan con una amplia flexibilidad al momento de la tipificación de una conducta sujeto de reproche, en comparación con la tipificación que se efectúa en el derecho penal, por lo que el proceso de adecuación típica debe estar precisa y suficientemente motivado, cuando se pretenda formalizar el juicio de reproche en dicha clase de procesos.

Tal situación no implica que las autoridades ambientales tengan discrecionalidad para determinar las conductas infractoras, puesto que, en el ejercicio de adecuación típica, siempre es necesario acudir a otras normas, incluyendo las dispuestas en reglamentos y actos administrativos, para subsumir adecuadamente la conducta investigada y concretar la tipificación de la infracción. En ese sentido, la jurisprudencia ha enfatizado en la posibilidad de acudir a

conceptos jurídicos indeterminados cuando se trata de infracciones en materia administrativa, como una forma de “flexibilización” del principio de tipicidad; sin embargo, apela a que estos solo serán viables “siempre que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados” (Corte Constitucional, 2003. C-530). Así, acudiendo a la regla prescrita en las leyes ambientales, o en los reglamentos, e incluso en los propios actos administrativos, las infracciones pasan a ser determinables, cumpliendo el principio de Tipicidad.

#### ***3.2.4. Principio de Favorabilidad.***

En el derecho sancionatorio ambiental también opera el principio de favorabilidad. El texto constitucional en el artículo 29 señala que “en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Sin embargo, el Tribunal Constitucional de cierre ha indicado que el principio de favorabilidad también es extensivo al derecho administrativo sancionador, señalando que, en lo sustantivo y procesal, la norma favorable, aun siendo posterior a la conducta investigada, debe aplicarse al inculpado de manera preferente, teniendo en cuenta que a los procesos sancionatorios les son aplicables todas las garantías del debido proceso, incluyendo el principio de favorabilidad. (Corte Constitucional, 2008. S. C-629)

De acuerdo con lo expuesto, el principio de favorabilidad en el proceso sancionatorio ambiental opera en el marco de la actuación administrativa, siendo obligación de la autoridad ambiental aplicar la norma procesal o sustancial más favorable. Asimismo, opera incluso cuando ha culminado la actuación administrativa y se ha expedido fallo sancionatorio, así lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia T-1087 de 2005, mediante la cual indicó que dicho

principio da lugar “i) al decaimiento del acto, así la sanción estuviere ejecutoriada y la jurisdicción contenciosa se hubiere pronunciado sobre su legalidad y ii) a su revocatoria”.

Así las cosas, en virtud del principio de favorabilidad, hay lugar a la revocatoria o decaimiento de la sanción cuando, por ejemplo, se ha sancionado a una persona natural o jurídica por la generación de un vertimiento de aguas residuales en una fuente hídrica superando los límites permisibles de contaminantes establecidos en la norma, y con posterioridad se modifican dichos parámetros, haciéndolos menos restrictivos. En tal evento, podrá acudirse al principio de favorabilidad para sacar de la vida jurídica la sanción impuesta, siempre y cuando las condiciones fácticas al momento de la comisión de la falta fueran idénticas o similares al momento de variación de la norma que establece los límites permisibles. En este caso, la norma con la condición menos restrictiva se aplicaría retroactivamente para favorecer al inculgado.

Pero también, en virtud del referido principio, la norma más de favorable se puede aplicar de manera ultractiva. En el caso de ejemplo, podemos encontrarnos frente a una variación de la norma que establece los límites permisibles de contaminantes a una fuente hídrica para hacerlos más restrictivos, y aun no se ha emitido una sanción administrativa, pero ya se encuentra la investigación sancionatoria; en este evento, se aplicará ultractivamente la norma menos restrictiva, así al momento de decidir sobre la sanción, ésta no estuviera vigente, siempre y cuando lo estuviera al momento de la realización de la conducta.

Y, finalmente, si nos encontramos ante dos normas vigentes que establecen criterios distintos, en nuestro caso de ejemplo, frente a los niveles permisibles de vertimiento de residuos líquidos en una fuente hídrica, será aplicable la más favorable al inculgado.

### ***3.2.5. Principio de culpabilidad y presunción de inocencia.***

El concepto de conducta punible señala el artículo 9 del Código Penal colombiano, presupone la verificación de los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, como condición para la existencia del delito. En el derecho administrativo sancionador, como expresión de la potestad punitiva del Estado, se ha sostenido la obligatoriedad de aplicar las garantías o principios del debido proceso penal “con ciertos matices a las demás formas de actividad sancionadora del Estado, conforme a las diferencias establecidas” (Corte Constitucional. 2010). Y, por tanto, ha correspondido en la estructuración de la conducta constitutiva de infracción y la correspondiente asignación de responsabilidad, tener como presupuestos los mismos elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.

En el proceso sancionatorio ambiental, a diferencia de otros regímenes administrativos sancionatorios, el legislador se apartó de tal regla e invirtió la carga de la prueba para efectos de establecer la presunción de culpabilidad de la conducta del inculpado. Es así que, en el parágrafo del artículo 1 y del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, se estableció expresamente que, en materia ambiental, cuando se trata de la imposición de medidas preventivas o en el caso de las infracciones ambientales, se presume la culpa o el dolo del infractor, y a este corresponde la carga de la prueba a efectos de desvirtuarla con los medios probatorios legales a su alcance.

Tal situación fue preliminarmente considerada por la academia y varios sectores económicos<sup>41</sup>, como la imposición de un régimen de responsabilidad objetiva, vulnerador del

---

<sup>41</sup> Al respecto puede verse el artículo “Principios que gobiernan la potestad sancionatoria ambiental” de Álvaro Osorio Sierra, en el que señala que con la presunción de culpa o dolo en el proceso sancionatorio ambiental impuesta a través de la Ley 1333, se generó “una tendencia generalizada a considerar su insensibilidad por la supuesta violación del derecho fundamental al debido proceso, pues se alegaba el desconocimiento del principio de culpabilidad y la presunción de inocencia configurándose según la referida propensión un régimen de responsabilidad objetiva...” (2019. p. 90,91). También, en las intervenciones realizadas por distintos actores académicos y sectoriales, dentro de la acción constitucional contra los artículo 1 y 5 de la Ley 1333, se pueden

principio constitucional de presunción de inocencia. Sin embargo, la Corte Constitucional, al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 1 y del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, mediante la Sentencia C-595 de 2010, señaló que la referida presunción establecida en el procedimiento sancionatorio ambiental, no establecía un régimen de responsabilidad objetiva, sino uno de responsabilidad subjetiva teniendo en cuenta la permanencia por disposición legal de los elementos de culpa y dolo, de tal forma que, al ser una presunción legal, admite prueba en contrario y puede ser desvirtuada por el inculpado. Se trata, entonces, de la presunción de culpabilidad del presunto infractor, por el incumplimiento de la ley o la norma de carácter ambiental.

En ese sentido, indicó la Corte en la sentencia antes referida, que la inversión de la carga de la prueba no vulnera el principio de presunción de inocencia, ni el debido proceso y, además, se encuentra razonablemente justificada a efectos de “hacer efectivos bienes jurídicos constitucionales de vital importancia para la preservación de la humanidad como lo es la conservación del ambiente sano”. La medida legislativa cuestionada, persigue un fin constitucionalmente válido, teniendo en cuenta que “apela a lograr la efectiva protección y salvaguarda del medio ambiente, facilitando la imposición de medidas preventivas y sancionatorias frente a comportamientos en los que la prueba del elemento subjetivo es de difícil realización” (C. Constitucional, 2009. S. C-196). Y además, dicha presunción de culpa o dolo del inculpado y la correspondiente inversión de la carga de la prueba resulta proporcional, teniendo en cuenta que no sacrifica derechos fundamentales como la presunción de inocencia, pues no se impide el ejercicio del derecho a la defensa, ni establece presunciones sobre la prueba del

---

identificar las posturas frente a lo que consideraron la imposición de un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental.

comportamiento cuestionado constitutivo de infracción ambiental, puesto que la presunción versa exclusivamente sobre la culpabilidad, la cual puede ser desvirtuada. Y finalmente concluyó que:

“Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (...)

No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales.

Así las cosas, la asignación responsabilidad administrativa en materia sancionatoria ambiental implica la demostración de la conducta transgresora de las normas preestablecidas por parte del implicado; es decir, debe existir prueba concreta de la realización de una conducta típica realizada por el sujeto vinculado a la actuación administrativa. También, la conducta debe ser antijurídica, es decir, la conducta reprochada debe tener la capacidad de lesionar o poner en peligro el bien jurídico sujeto de protección y/o los principios de las actuaciones administrativas. Y, de acuerdo con lo expuesto, las autoridades sólo pueden prescindir de probar la culpabilidad del presunto infractor, quien tiene la posibilidad de acreditar en el proceso cualquier circunstancia que demuestre que no actuó con culpa o con dolo, además de todas las otras causas o elementos eximentes de responsabilidad.



Así las cosas, y según la interpretación de la Corte en la sentencia de constitucionalidad antes citada, la presunción de culpa o dolo del presunto infractor en el régimen sancionatorio ambiental no asigna responsabilidades de manera objetiva. La responsabilidad objetiva, tratándose de responsabilidad civil, como de la responsabilidad del Estado, implica la demostración de la existencia del daño y del nexo o vínculo de causalidad. En esta clase de responsabilidad no operan las presunciones, la culpa o dolo es irrelevante al momento de asignar responsabilidad al particular o al Estado, y sólo exoneran los elementos o causas extrañas. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 24 de agosto de 2009, al referirse a la responsabilidad objetiva en actividades peligrosas señaló:

“no opera presunción alguna de responsabilidad, de culpa, de peligrosidad, ni se basa en la culpabilidad, sino en el riesgo o grave peligro que el ejercicio de estas actividades comporta para los demás. La noción de culpa está totalmente excluida de su estructura nociónal, no es menester para su constitución, tampoco su ausencia probada la impide ni basta para exonerarse”.

Y en sentido similar, el Consejo de Estado, al referirse a la responsabilidad objetiva y la prueba para la configuración de los elementos de responsabilidad frente a actividades peligrosas, indicó que “al demandante le basta demostrar la ocurrencia del hecho vinculado al ejercicio de la actividad peligrosa y por esto no tiene que probar la calificación de la conducta subjetiva del demandado... el demandado no se exculpa demostrado diligencia y cuidado.” (2002, Exp. 13477). De esta manera, en el proceso sancionatorio ambiental, la responsabilidad es subjetiva y no es deber de la autoridad ambiental probar la culpa o dolo del infractor; no obstante, dicha presunción podrá ser desvirtuada por el inculpado.

### 3.2.3. *Principio de Congruencia*

El principio de congruencia en el derecho administrativo sancionador, como expresión del derecho fundamental al debido proceso y, especialmente, al derecho de defensa, se encuentra referido a la coherencia que debe existir entre los hechos imputados en la formulación de cargos y la decisión sancionatoria. Es decir, la sanción sólo puede imponerse por los hechos indilgados en la acusación formulada por la autoridad administrativa y no procede por situaciones fácticas no planteadas de manera expresa en los cargos.

En ese sentido, la jurisprudencia al pronunciarse sobre el principio de congruencia en el derecho disciplinario, que también es expresión del *ius puniendi* del Estado, señaló que en virtud de tal principio sólo se puede “sancionar al disciplinado exclusivamente por la comisión de los hechos objeto de reproche disciplinario inicialmente imputados, y no por unos diferentes, esto con el claro propósito de proteger el derecho de contradicción y defensa” (Consejo de Estado, 2018).

Así las cosas, el principio de congruencia exige a las autoridades ambientales fijar con claridad y precisión, en el acto de formulación de cargos, la conducta que considera vulneradora o violatoria de las normas ambientales, para permitirle al inculpado ejercer adecuadamente su derecho de defensa y contradicción frente a la acusación. Y, en ese mismo sentido, le corresponde a la autoridad administrativa emitir el fallo correspondiente exclusivamente sobre la conducta imputada en los cargos, sin que resulte procedente incorporar hechos no referenciados expresamente en tal acto. Sobre el Principio de congruencia, la doctrina ha señalado:

“El principio de congruencia de las decisiones administrativas sancionatorias ambientales se traduce en una garantía al debido proceso que la administración tiene y debe respetar frente al investigado, garantizando este principio formal que la administración se

pronunciará solo respecto de la infracción investigada, el cargo formulado, las pruebas practicadas y no podrá sancionar extra o ultra petita” (Lesmes, 2019. P.52)

En nuestra perspectiva, el principio de congruencia aplicable al derecho administrativo sancionador no comprende la prohibición de emitir sanción extra o ultra petita, como se afirma por Lesmes, en virtud de que dicha interpretación corresponde a la que se efectúa en el proceso judicial en el que “al juez de la causa solo le resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita)” (Consejo de Estado, 2017). En el proceso sancionatorio, a pesar de que la actuación administrativa pueda iniciarse por queja o solicitud particular, la legitimación por activa corresponde al Estado, por lo que no puede considerarse la existencia de “partes” y “pretensiones de parte” dentro del procedimiento sancionatorio. Así las cosas, a la autoridad ambiental le corresponde fijar las sanciones correspondientes, previo un análisis juicioso y ponderado de las circunstancias fácticas y de las reglas preestablecidas para su tasación.

### **3.3 El régimen sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009.**

Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se materializaron los esfuerzos para la consolidación del régimen sancionatorio ambiental en Colombia que, hasta ese entonces, se encontraba supeditado a reglamentaciones de carácter sanitario, sin comprender las dimensiones del complejo panorama de la regulación y control de los factores de deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. En consonancia con los mandatos constitucionales en materia de protección ambiental, el procedimiento sancionatorio ambiental instituido a través de la Ley 1333 de 2009, fue “llamado a constituirse en un instrumento fundamental para la conservación y protección del ambiente” (Negrete, 2010. P. 126).

Es así como en el ejercicio del poder punitivo del Estado, el régimen sancionatorio ambiental se consolida como la herramienta coercitiva de la administración para hacer efectivos los deberes estatales de protección de la diversidad e integridad del ambiente, de conservación de las áreas de especial importancia ecológica, de conservación y restauración de los recursos naturales, entre otras obligaciones constitucionales. Lo anterior, a través de la imposición de sanciones y medidas para exigir la reparación de los daños o afectaciones ambientales causadas con ocasión de infracciones a la normatividad ambiental.

En el régimen sancionatorio ambiental, instituido a través de la Ley 1333 de 2009, se fija la atribución de la potestad sancionatoria en cabeza del Estado, se consagran los principios que rigen el procedimiento, se establece la tipología de sanciones y medidas preventivas frente a riesgos o daños sobre el medio ambiente y recursos naturales, entre otras disposiciones de carácter procesal. A través de esta norma se establece un procedimiento administrativo completo y coherente para la imposición de sanciones ambientales producto de las infracciones a la normatividad o por eventuales daños sobre el medio ambiente.

### ***3.3.1. Autoridades ambientales***

La estructura institucional ambiental en el sistema jurídico colombiano se encuentra incorporada dentro del Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA), y comprende el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales, tal y como lo dispone el artículo 4 de la Ley 99 de 1993. El SINA está integrado por diversos componentes que abarcan los principios Constitucionales y legales en materia ambiental, incluyendo la normatividad ambiental, las fuentes y recursos económicos, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, las entidades públicas o privadas dedicadas a la producción información,

investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental, y, por supuesto, a las entidades del Estado responsables de la política y de la gestión ambiental.

Dentro del componente correspondiente a entidades estatales responsables de la política y gestión ambiental incluidas dentro del SINA, se encuentran las siguientes: en la esfera nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>42</sup>, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales<sup>43</sup>, y Parques Nacionales Naturales<sup>44</sup>. En el ámbito regional se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible<sup>45</sup>. Y en el escenario local se encuentran los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes<sup>46</sup>; los departamentos<sup>47</sup>; los establecimientos públicos ambientales de los distritos especiales<sup>48</sup>; los municipios, distritos y el distrito capital de Bogotá<sup>49</sup>, y los Territorios Indígenas.

En materia sancionatoria ambiental, la Ley 1333 de 2009 estableció taxativamente las entidades públicas encargadas de ejercer la potestad sancionatoria cuya titularidad se encuentra en cabeza del Estado. El artículo 1 de la referida norma dispone textualmente lo siguiente:

**Artículo 1º.** *Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.* El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 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,

---

<sup>42</sup> En el Parágrafo del artículo 4 de la Ley 99 de 1993, se dispuso que la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, se seguiría en el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios.

<sup>43</sup> Decreto 3573 de 2011.

<sup>44</sup> Decreto 3572 de 2011.

<sup>45</sup> Ley 99 de 1993. Art. 33 y s.s.

<sup>46</sup> Ley 99 de 1993. Art. 55 y 66. Y la Ley 1625 de 2013, art. 7.

<sup>47</sup> Ley 99 de 1993. Art. 64

<sup>48</sup> la Ley 768 de 2002. Y Ley 1617 de 2013.

<sup>49</sup> Ley 99 de 1993. Art. 65

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, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Conforme la descripción competencial descrita, resulta palmario el hecho de que no todas las entidades pertenecientes al SINA, y con funciones de acción o gestión ambiental, se enmarcan en la categoría de “autoridad ambiental”, ni cuentan con la competencia para ejercer la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental. Como se advierte, son sólo aquellas que expresamente la ley dispuso tal competencia. Específicamente, son autoridades ambientales competentes para la imposición de sanciones ambientales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos, y los establecimientos públicos ambientales de los distritos especiales.

**3.3.1.1 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** A través del artículo 2 de la Ley 99 de 1993, se crea el Ministerio de Medio Ambiente, constituido como el ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Fue encargado de fijar la política nacional ambiental con la finalidad de asegurar el desarrollo sostenible, garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, y proteger el patrimonio natural. Asimismo, a dicha cartera, se le asignó la función de coordinar el SINA, en búsqueda de que las demás entidades del sistema adoptaran y ejecutaran las políticas, planes, programas y proyectos medio ambientales.

En materia sancionatoria, la Ley 99 de 1993 en el artículo 85, que fue subrogado posteriormente por la Ley 1333 de 2009, le atribuyó al Ministerio del Medio Ambiente<sup>50</sup>, la facultad para la imposición de multas y sanciones, y la ejecución de medidas de policía:

*“ARTÍCULO 83. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.”*

Tales atribuciones, fueron complementadas a través del Decreto Ley 3570 de 2011, que modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual había sido escindido del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la Ley 1444 de 2011<sup>51</sup>. En dicha norma, se mantuvo la competencia del Ministerio de Ambiente para que, a través de la dirección de bosques, biodiversidad y servicios ecosistémicos, impusiera las medidas preventivas y sancionatorias en los asuntos de su competencia.

**3.3.1.2 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.** Aunque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mantuvo la competencia para imponer sanciones y medidas preventivas en materia ambiental en ciertos asuntos, la mayor parte de atribuciones en materia sancionatoria ambiental fueron fijadas en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, creada mediante el Decreto Ley 3573 de 2011, entidad con autonomía

---

<sup>50</sup> También en la norma referida, se invistió de tal facultad a las Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible, y a los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial.

<sup>51</sup> El Decreto 3570 de 2011, reglamentó el artículo 12 de la Ley 1444 de 2011. En esta última norma se dispuso la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la reorganización de dicha cartera en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuérdese, que el Ministerio de Ambiente creado a través de la Ley 99 de 1993, fue objeto de “reorganización” mediante la Ley 790 de 2002 que dispuso la “fusión” de las carteras de ambiente y vivienda en una única denominada Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

administrativa y financiera, perteneciente al sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A través de la norma referida, se le asignó a la ANLA la función de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es decir, las que habían sido fijadas como privativas de dicha cartera ministerial en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993<sup>52</sup>, y demás normas reglamentarias. Asimismo, se le atribuyó la función de efectuar el seguimiento y control ambiental de las licencias y permisos otorgados, así como adelantar el procedimiento sancionatorio ambiental respecto de los proyectos, obras o actividades sometidos a su competencia, entre otras funciones concordantes. Posteriormente, mediante el Decreto 376 de 2020 se modificó la estructura institucional de la ANLA, sin ninguna variación de su marco competencial.

**3.3.1.3 Parques Nacionales Naturales.** Mediante el Decreto Ley 3572 de 2011, se crea la unidad administrativa especial de Parques Nacionales Naturales, encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Parques Nacionales Naturales se constituyó en una entidad técnica, investida del carácter de autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, esto es, dentro de la totalidad de áreas protegidas pertenecientes al sistema nacional de áreas protegidas de Colombia. Asimismo, la norma citada le asignó funciones policivas y la potestad sancionatoria, en los términos fijados por la ley 1333 de 2009, frente a la ocurrencia de acciones u omisiones constitutivas de infracción ambiental con la potencialidad de afectar el medio

---

<sup>52</sup> La norma referida indica que son de competencia privativa del Ministerio de Ambiente, el otorgamiento de licencias respecto de proyectos de ejecución de obras y actividades del sector hidrocarburos, proyectos de gran minería, construcción de megaproyectos energéticos como presas, represas o embalses, construcción de puertos marítimos de gran calado, entre otros susceptibles de generar grandes impactos socio-ambientales.



ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

**3.3.1.4 Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.** Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS), son entidades públicas administradas bajo un régimen de autonomía. Hacen parte de sistema nacional ambiental, pero no dependen o se supeditan al Ministerio de Ambiente o cualquier otra entidad del orden nacional o regional. En dicho sentido, la Corte Constitucional en varios pronunciamientos ha enfatizado en la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales para adoptar decisiones en el marco de sus competencias, sobre los asuntos ambientales de resorte regional, sin tener que someter sus decisiones a conocimiento y aprobación del Ministerio de Ambiente, u otra entidad de carácter nacional. Decisiones que, en todo caso, como presupuesto de validez, deben estar sometidas a la estructura jerárquica del sistema jurídico interno.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencias C-894/03 y C-554 de 2007, que declararon inexequibles varias expresiones contenidas en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, coinciden en señalar que existen suficientes herramientas legales para garantizar la protección ambiental a nivel regional, y que, por tanto, no existe justificación para limitar la autonomía de las corporaciones autónomas regionales y centralizar el ejercicio de la autoridad ambiental con medidas que impliquen someter un asunto de conocimiento y competencia de la CAR al conocimiento y decisión del Ministerio de Ambiente a través de la apelación de los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental regional.

En materia sancionatoria, las CAR son entidades autónomas que ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter

superior, a quienes la ley les atribuyó la función de ejecutar medidas de policía y, además, la potestad para imponer sanciones y medidas preventivas en materia ambiental. Tales competencias fueron otorgadas por la Ley 99 de 1993, que dispuso en el artículo 31, numeral 7, la función de: “Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados”.

### ***3.3.2 El concepto de sanción ambiental***

En el actual régimen sancionatorio ambiental, la sanción es una expresión del ius puniendi del Estado a través de la administración. En la Ley 1333 de 2009, se ha indicado expresamente que, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución y la ley, la función de la sanción administrativa es “preventiva, correctiva y compensatoria”. Sin embargo, no se acotó una definición del concepto de sanción. Ha sido en la jurisprudencia y la doctrina donde se ha planteado conceptualizaciones en torno a la sanción administrativa.

En la sentencia C-595 de 2010, la Corte Constitucional acoge el concepto propuesto por los profesores españoles Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Señala la sentencia referida que por sanción ha de entenderse “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa”.

En la doctrina, se ha indicado que la sanción administrativa se define como “la pena prevista por el ordenamiento para ser impuesta por la administración” (Rebollo. 2013, P.120).

Otra definición es la propuesta por Dutheillet De Lamote, quien señala que “las sanciones administrativas propiamente dichas son todas aquellas que presentan el carácter de verdaderas penas pudiendo ser infligidas por una autoridad administrativa sin intervención previa de una jurisdicción” (citado por Rebollo. 2013, P.120).

Sin embargo, en la doctrina probable nacional, el concepto de sanción administrativa mantiene cierta distinción con respecto a otras expresiones del *ius puniendi* del Estado. Por ejemplo, en el derecho administrativo sancionador se busca asegurar el cumplimiento de los principios de la función pública<sup>53</sup>, el adecuado cumplimiento de las funciones y cometidos, y la realización de los fines del Estado<sup>54</sup>, mientras que en el derecho penal se busca investigar y juzgar la responsabilidad frente a conductas tipificadas en la ley como delictivas<sup>55</sup>. Es así como la sanción administrativa es una “respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración” (Corte Constitucional, 2022. S. C-506).

Asimismo, como elementos a considerar para distinguir la actividad sancionatoria de la administración de otras expresiones del poder punitivo estatal, se ha indicado por la jurisprudencia que, en materia de sanciones administrativas, concurre la excepción para imponer penas privativas de libertad<sup>56</sup>, que la decisión siempre está sujeta a control jurisdiccional<sup>57</sup>, y que

---

<sup>53</sup> Ver sentencia C-506 de 2002.

<sup>54</sup> Ver sentencia C-597 de 1996

<sup>55</sup> Ver sentencia C-828 de 2010.

<sup>56</sup> Sentencia C-827 de 2001.

<sup>57</sup> Sentencia C-827 de 2001.

se “constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.”<sup>58</sup>

Bajo las nociones antes descritas, la doctrina también ha propuesto aproximaciones en torno a una definición de sanción administrativa ambiental. Se ha indicado que:

“corresponde al conjunto de medidas de carácter coercitivo que desde la administración —tomando como administración a los diversos órganos competentes de la función ejecutiva del poder público, y bajo un procedimiento cobijado por ciertas garantías— se imponen a quienes incumplen con las normas administrativas que desarrollan el mandato superior de protección ambiental, mandato que no sólo contempla cuidado y respeto del medio ambiente sino también su uso racional e incluso la reparación o sustitución” (Velásquez. 2011).

Sin embargo, desde esta perspectiva, esta noción no corresponde estrictamente a una sanción ambiental, pues ampara otra serie de actos de la administración que no conciernen propiamente al ejercicio del poder punitivo Estatal. Véase, por ejemplo, que las autoridades administrativas cuentan con la posibilidad de imponer medidas coercitivas con el objeto de prevenir o impedir la ocurrencia de situaciones que amenacen los recursos naturales, el medio ambiente, el paisaje o la salud humana. Estas medidas no son sanciones, son medidas preventivas que buscan evitar la generación de un potencial perjuicio.

En el presente estudio, el concepto de sanción administrativa ambiental se propone preliminarmente ligado al concepto de infracción ambiental planteado en la norma contentiva del régimen sancionatorio ambiental<sup>59</sup>. Así que, se entiende como sanción administrativa ambiental la pena o castigo que impone la administración a quien con sus acciones u omisiones vulnera las

---

<sup>58</sup> Sentencia C-214 de 1994.

<sup>59</sup> artículo 5 de la Ley 1333 de 2009

previsiones establecidas en la normatividad ambiental vigente, en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, o a quien incurra en la comisión de un daño al medio ambiente, que se configurará con las mismas condiciones que se exigen en la responsabilidad civil extracontractual.

### **3.3.3 Tipología de sanciones ambientales**

La Ley 1333 de 2009 señaló, en cuanto a las sanciones, que estas sólo pueden ser impuestas por una autoridad ambiental competente ante las infracciones ambientales, es decir, ante toda acción u omisión que viole las normas ambientales o las decisiones de las autoridades ambientales, o ante la comisión de un daño al medio ambiente<sup>60</sup>. Las sanciones proceden, en materia ambiental, como principales y accesorias, y corresponden a las siguientes: i) las multas diarias. ii) el cierre temporal o definitivo de establecimiento, edificación o servicio. iii) la revocatoria o caducidad de la licencia, autorización, o permiso ambiental, iv) la demolición de la obra, v) el decomiso definitivo de elementos utilizados para la comisión de la infracción, vi) la restitución de especímenes de especies silvestres, y vii) el trabajo comunitario. La norma referida señala expresamente en que consiste cada una de las categorías de sanción ambiental antes reseñadas:

- i) Multas diarias: Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales.<sup>61</sup>
- ii) Cierre temporal o definitivo de establecimiento, edificación o servicio: consiste en poner fin a las actividades o tareas que en ellos se desarrollan, por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales. Es temporal si se

---

<sup>60</sup> Art. 5

<sup>61</sup> Art. 43

- impone por un determinado período de tiempo y es definitivo cuando así se indique o no se fije un límite en el tiempo.<sup>62</sup>
- iii) Revocatoria o caducidad de la licencia, permiso, concesión, autorización, o registro: Consiste en dejar sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se otorgó la licencia ambiental, permiso, autorización, concesión o registro.
  - iv) Demolición de la obra: Consiste en la destrucción a costa del infractor de una obra bajo parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente en los casos a que hubiere lugar. La sanción de demolición de obra implica que el infractor deberá realizarla directamente y en caso contrario, será efectuada por la autoridad ambiental, quien repetirá contra el infractor por los gastos en que incurra mediante proceso ejecutivo.
  - v) Decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción: consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales.
  - vi) Restitución de especímenes de especies silvestres: consiste en la aprehensión material y el cobro del costo de todo el proceso necesario para la adecuada restitución de los individuos, especímenes y/o muestras de especies silvestres o productos del medio ambiente que pertenecen al Estado que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia.

---

<sup>62</sup> Artículo 44

- vii) Trabajo comunitario: es la vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades, con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje.

### ***3.3.5 Las medidas de prevención, corrección, restauración y compensación.***

Ley 1333 de 2009 planteó que la función de la sanción administrativa ambiental es “preventiva, correctiva y compensatoria” para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución y la ley<sup>63</sup>. En cuanto a las infracciones ambientales, señaló que las constituyen toda acción u omisión que viole las normas ambientales, las decisiones de las autoridades ambientales, o cometa un daño al medio ambiente<sup>64</sup>. Si bien las medidas para compensar o restaurar el medio ambiente y los recursos naturales afectados no se establecieron como un tipo de sanción, tal previsión si se estipuló como una obligación concomitante con la sanción principal<sup>65</sup>.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la sanción administrativa ambiental persigue no sólo fines de prevención y corrección, sino también de compensación y de restauración cuando se advierte un daño sobre el medio ambiente o los recursos naturales, o cuando estos han resultado impactados de manera negativa con ocasión de la infracción de una norma ambiental. Esta interpretación se desprende de las previsiones textuales de la Ley 1333 de 2009, y también de los mandatos y obligaciones constitucionales que le atribuyen al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial

---

<sup>63</sup> Art. 4.

<sup>64</sup> Art. 5

<sup>65</sup> El artículo 31 y el párrafo 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, señalan expresamente que la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que fije la autoridad ambiental para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción

importancia ecológica, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, e imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Bajo tales nociones, a continuación se expondrán algunos elementos para comprender el alcance de las obligaciones de prevención, corrección, compensación y restauración de los impactos negativos o externalidades generadas por proyectos, obras o actividades:

**Medidas de prevención.** Las medidas de prevención, también conocidas como medidas de evitación, son aquellas “medidas adoptadas para anticipar y prevenir impactos negativos en la biodiversidad antes de que se emprendan acciones o se tomen decisiones que podrían dar lugar a dichos impactos” (Alonso, Ayala y Chamas, 2020, p. 27). Por su parte, el Ministerio de Ambiente definió a las medidas de prevención como “las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que puedan generar un proyecto, obra o actividad”.

Dichas medidas son el primer eslabón en el proceso de planeación de los proyectos y de evaluación del impacto ambiental, y son requeridas para precaver los futuros impactos de la obra o actividad, y deben quedar expresa y cuidadosamente contemplados en los estudios ambientales presentados para la ejecución de los proyectos.

**Medidas mitigación.** Las medidas de mitigación o minimización, por su parte, son aquellas “aplicadas para reducir la duración, intensidad, importancia y/o alcance de los impactos (incluidos los directos, indirectos y acumulativos) que no puedan evitarse totalmente en la medida de lo viable y posible” (Alonso, Ayala y Chamas, 2020, p. 27). Tienen como finalidad minimizar los efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

**Medidas corrección y/o restauración.** Las medidas de corrección son aquellas “acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones de la biodiversidad afectada por el proyecto, obra o actividad” (Ministerio de Ambiente, 2012). Las medidas de restauración,



como instrumento que abarca las tres nociones antes descritas, son aquellas “medidas adoptadas para reparar la degradación de los daños en elementos relevantes de la biodiversidad y servicios ecosistémicos específicos, que pueden incluir especies, ecosistemas/hábitats o servicios ecosistémicos prioritarios, derivados de impactos de los proyectos que no pueden evitarse y/o minimizarse totalmente” (The Biodiversity Consultancy, 2015. P.9).

**Medidas compensación.** Señala el manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad (Ministerio de Ambiente, 2012), que sólo los impactos ambientales identificados en la evaluación ambiental contenida en los estudios ambientales de proyectos, obras o actividades, que conlleven pérdida de biodiversidad, y que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos, serán resarcidos a través de medidas de compensación. Las medidas de compensación son el último recurso en la estrategia de mitigación del impacto ambiental ocasionado por un proyecto, obra o actividad. Y, a través de ellas, se busca “obtener una pérdida neta nula o una ganancia neta de biodiversidad”, “deben tener un objetivo específico y preferiblemente cuantitativo directamente vinculado a impactos residuales del proyecto” (The Biodiversity Consultancy, 2015).

En lo que corresponde al proceso sancionatorio ambiental, desde la Constitución Política se contemplan mandatos u obligaciones para las entidades estatales encargadas de la garantía y planificación del medio ambiente y los recursos naturales. Señala la Carta Política en el artículo 80, que le corresponde al Estado, además de ejercer control y prevención sobre los factores de deterioro ambiental, “imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. En ese mismo sentido, el artículo 31 y el parágrafo 1 del Artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, señalan expresamente el deber del infractor de restaurar y compensar los daños o impactos que haya causado la infracción ambiental. Las citadas normas señalan expresamente lo siguiente:

“**Artículo 31. Medidas compensatorias.** La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. (...).”

“**Artículo 40. Sanciones.** Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. (...).

**Parágrafo 1º.** La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados.”

Como se puede advertir de las normas antes referidas, existe un deber constitucional que le asigna al Estado la obligación de imponer sanciones, pero además de exigir la reparación de los daños que se hayan causado sobre el medio ambiente. Y tal deber de reparación de los daños se materializa, según la ley, a través de las obligaciones o medidas que se le imponen al infractor para compensar o restaurar el medio ambiente, el paisaje o los recursos naturales afectados. Tales disposiciones, en la práctica, resultan determinantes al momento de verificar la eficacia de los mandatos constitucionales y legales que conminan a que, en el proceso sancionatorio ambiental, se le imponga al infractor la exigencia de reparación en las áreas y ecosistemas que resultaron impactadas, degradados o afectados con la infracción.

De acuerdo con lo expuesto, el régimen sancionatorio ambiental en Colombia, desarrollado, en parte, para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia ambiental, es el instrumento coercitivo mediante el cual se persigue asegurar, entre otros principios, el desarrollo sostenible. Como se indicó, dicho procedimiento se encuentra estipulado para sancionar las infracciones ambientales causadas por las personas jurídicas o naturales y, por tanto, quienes desarrollan proyectos, obras o actividades que hacen parte de la cadena productiva del sector hidrocarburos, son también destinatarios de dicho régimen.

Bajo tal perspectiva, en el siguiente capítulo se exponen los resultados del análisis de los fallos sancionatorios proferidos por las autoridades ambientales en contra de las empresas del sector hidrocarburos, en el periodo 2010-2020, para efectos de identificar, en una década de gestión ambiental, y bajo la vigencia del nuevo régimen sancionatorio ambiental, la eficacia de las normas constitucionales y legales que le imponen el deber a las autoridades ambientales de exigir la reparación de los daños causados sobre el medio ambiente y recursos naturales.

## **Capítulo 4. Eficacia de las sanciones administrativas ambientales frente a las externalidades negativas generadas por la industria del petróleo.**

En el presente capítulo se analizará el concepto de eficacia de las normas, particularmente el alcance de la eficacia de las normas ambientales, ya sean de rango constitucional o legal. Posteriormente se expondrá los resultados del análisis de la información proporcionada por las autoridades ambientales encargadas de la aplicación de sanciones administrativas en materia ambiental. Y, finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones con relación a la eficacia de las sanciones administrativas impuestas por las autoridades ambientales en Colombia durante el periodo 2010-2020, frente a la gestión de las externalidades ambientales del sector hidrocarburos.

### **4.1 La eficacia de las normas ambientales**

La noción general de eficacia, entendida como la determinación de si la norma es o no cumplida por sus destinatarios, y como la facultad de su exigencia a través de medios coercitivos por parte de la autoridad que la ha impuesto (Bobbio. 1992. p. 22), tiene que ver con la aplicación de la norma. Según Bobbio, existen distintos niveles de eficacia/ineficacia de las normas: por una parte, se encuentran aquellas normas cumplidas por todos sus destinatarios de manera espontánea, que son las más eficaces, otras que se cumplen sólo cuando se acompañan de coacción, otras que no se cumplen a pesar de la coacción, y, en el último nivel que corresponde a las normas más ineficaces, se encuentran aquellas respecto de las cuales no se aplica coacción y, por supuesto, no se cumplen. En un sentido más amplio, la eficacia hace referencia a los efectos de las normas, a su aplicación y puesta en práctica de tal manera que se materialice su contenido, “de modo que el Derecho será eficaz si y solo si consigue dirigir el comportamiento humano.” (Raz, Josef, citado por González Ordovás, 2003).

Ahora, frente a esta noción que se ajusta al concepto de eficacia formal, se encuentra la de eficacia material o real, que tiene que ver con el cumplimiento ‘efectivo’ de las normas en el orden social, con la realización y puesta en práctica del contenido expresado en las normas y su correspondencia con los objetivos y finalidades que fija el legislador al momento de su producción (González Ordovás. 2003). La realización de las normas, según indica la autora, también depende de la fuerza con que se afirme el imperio de la ley y la capacidad para disciplinar efectivamente la conducta social, esto es, de la potestad y capacidad de exigir su cumplimiento a través de medios coercitivos.

En la presente investigación, se aborda la eficacia de las normas ambientales, específicamente las de rango constitucional y legal que le exigen al Estado exigir la reparación de los daños causados sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y ordenar las medidas pertinentes para compensar el impacto y daño causado con una infracción ambiental. Se pretende identificar si tales normas son o no cumplidas por sus destinatarios, si son aplicadas o inaplicadas y cumplen la finalidad o intención del legislador, esto es, si son puestas en práctica por la institucionalidad ambiental encargada de imponer las sanciones ambientales y las medidas compensatorias.

#### **4.2 Caracterización de las sanciones administrativas impuestas al sector hidrocarburos entre los años 2010 y 2020.**

A continuación, se presentarán los resultados del análisis de las sanciones administrativas impuestas por las autoridades ambientales a las empresas que ejecutan actividades dentro de la cadena productiva de los hidrocarburos en Colombia, durante el periodo 2010- 2020, luego de una década de vigencia de la Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental. La muestra abarcó el cien por ciento (100%) de las

sanciones impuestas, en el periodo antes referido, por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entidad que cuenta con la competencia exclusiva para otorgar o negar licencias ambientales para los proyectos del sector hidrocarburos<sup>66</sup>, y que, en consecuencia, también cuenta con la competencia privativa para sancionar a las empresas de dicho sector que desarrollan su actividad industrial amparadas por una licencia ambiental<sup>67</sup>.

Adicionalmente, y teniendo en consideración que existen proyectos del sector hidrocarburos que desarrollan su actividad regidos por un Plan de Manejo Ambiental<sup>68</sup> o se encuentran cobijados por una licencia ambiental ordinaria, y que, en ambos escenarios, para acceder al uso y aprovechamiento de los recursos naturales deben tramitar y obtener los permisos y concesiones ante las corporaciones autónomas correspondientes, en la investigación se evaluó las sanciones impuestas a las empresas del sector hidrocarburos por las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en el área de ubicación del proyecto.

En este escenario, la muestra comprendió el cien por ciento (100%) de las sanciones impuestas, en el periodo 2010-2020, por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la cuenca sedimentaria denominada “Llanos Orientales”, que comprende principalmente los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en dicha cuenca sedimentaria se concentra la mayor cantidad de proyectos de

---

<sup>66</sup> Como lo establece actualmente el Decreto 1076 de 2010, y en su momento los Decretos 2041 de 2014, Decreto 2820 de 2010, 1220 de 2005, 1180 de 2003, Decreto 1728 de 2002, y 1753 de 1994.

<sup>67</sup> El artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, señala las entidades investidas, a prevención, de la autoridad para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias. Y en el párrafo, señala que “en todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio”.

<sup>68</sup> En consideración a que iniciaron operaciones antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, y que, por tanto, en desarrollo de los regímenes de transición, cuentan con un Plan de Manejo Ambiental, establecido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

exploración y producción del sector hidrocarburos, conforme lo expuesto en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación.

Las autoridades ambientales del orden regional que impusieron sanciones ambientales a las empresas del sector hidrocarburos, y cuyos actos administrativos fueron objeto de análisis, corresponden a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA, con jurisdicción en los departamentos de Arauca, Casanare, y Vichada, y la Corporación para el Desarrollo sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena – CORMACARENA, con jurisdicción en el departamento del Meta.

#### ***4.2.1 Procesos sancionatorios del sector hidrocarburos y otros sectores***

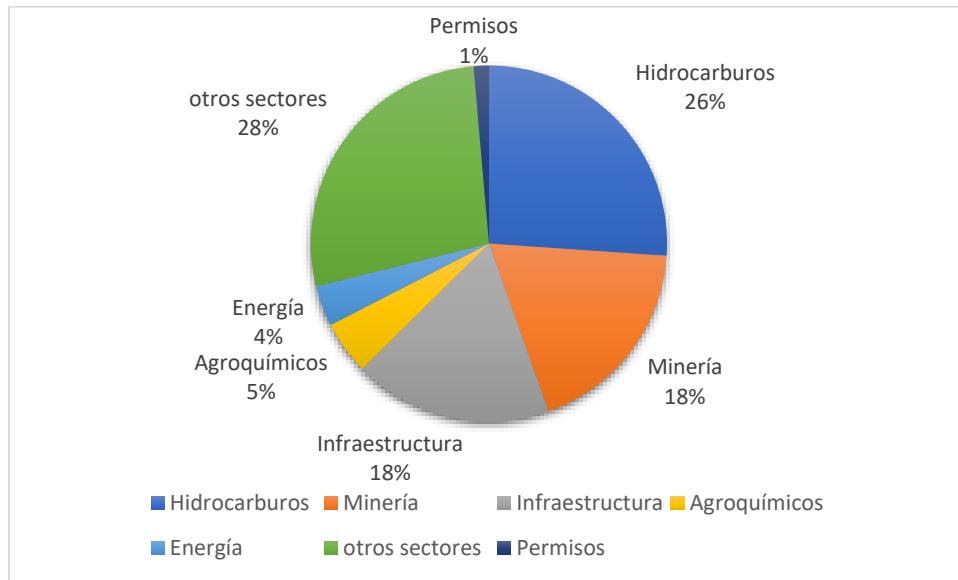
Los procesos sancionatorios ambientales seguidos contra las empresas de la industria de los hidrocarburos adelantados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, comparativamente, han representado el sector que más ha contado con investigaciones ambientales por presuntas infracciones a la normatividad ambiental, en el periodo 2010 -2020, tanto en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT<sup>69</sup> como posteriormente en el ANLA. Para el año 2011, los procesos sancionatorios del sector hidrocarburos adelantados por el MAVDT, representaron el 26% del total de procesos, seguido por el sector infraestructura y por el sector minero que representaron, cada uno, el 18% de los procesos sancionatorios. En el siguiente gráfico (Figura 9) se muestra la proporción de procesos

---

<sup>69</sup> La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, creada mediante el Decreto Ley 3573 de 2011, se estableció como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, que entró en operación durante el último trimestre del año 2011, con la finalidad de continuar desarrollando los procesos y actividades que adelantaba la Dirección de Licencias y Permisos Ambientales, del otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT (ANLA, 2013), incluyendo las actividades relativas al proceso sancionatorio ambiental.

sancionatorios por sectores que cursaban en la Dirección de Licencias y Permisos Ambientales, del otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, durante la vigencia 2011.

**Figura 9.** *Gráfico Procesos Sancionatorios Ambientales por sectores 2011 - MAVDT*



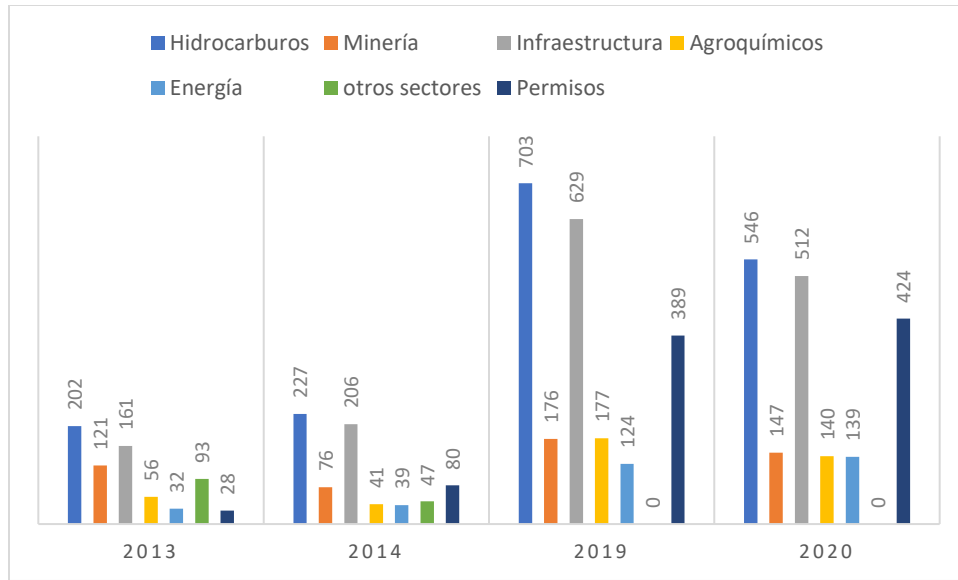
Fuente: Elaborado a partir del informe de gestión del ANLA 2012.

Posteriormente, ya bajo la tutela de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la tendencia mayoritaria de investigaciones ambientales continuó acentuándose en el sector hidrocarburos en comparación con los otros sectores. Por ejemplo, en 2013, los procesos sancionatorios del sector hidrocarburos representaban el 29,1% de los procesos sancionatorios que tramitaba la autoridad ambiental, en comparación con el 23,2% correspondiente al sector infraestructura, segundo sector con mayor número de actuaciones o investigaciones en materia ambiental. Y en el año 2020, los procesos sancionatorios contra el sector hidrocarburos representaron el 28,6%, en comparación con el 26,8% del sector infraestructura. En la figura 10 se expone la representatividad comparativa por sectores, en cuanto al número de procesos



sancionatorios ambientales tramitados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en los en los años 2013 y 2014 y en los años 2019 y 2020.

**Figura 10.** *Gráfico Procesos Sancionatorios Ambientales por sectores 2013-2020 - ANLA*



Fuente: Elaborado a partir de los informes de gestión del ANLA 2013-2020.

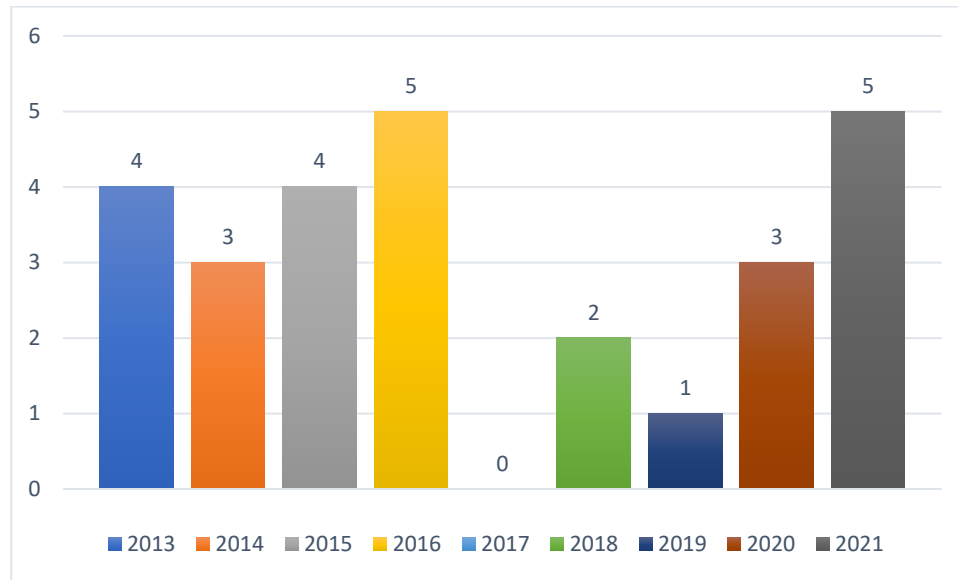
Como se puede advertir en la figura anterior, la industria de los hidrocarburos representa el sector con mayor número de investigaciones ambientales adelantadas por parte de la autoridad ambiental nacional, al menos entre el periodo 2013-2020, en comparación con otros sectores que también cuentan con la potencialidad de producir impactos drásticos sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

#### 4.2.2 Sanciones impuestas y empresas sancionadas

De acuerdo con la información proporcionada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entre los años 2010 y 2021, dicha Autoridad impuso veintisiete (27) sanciones ambientales a empresas del sector hidrocarburos, luego de agotar el procedimiento sancionatorio correspondiente. De acuerdo con la referida información, no se informó de la imposición de

sanciones a las empresas del sector hidrocarburos durante los años 2010, 2011, 2012 y 2017; y para los años 2013 a 2021, las sanciones impuestas por anualidad se enuncian en el siguiente gráfico (Figura 11):

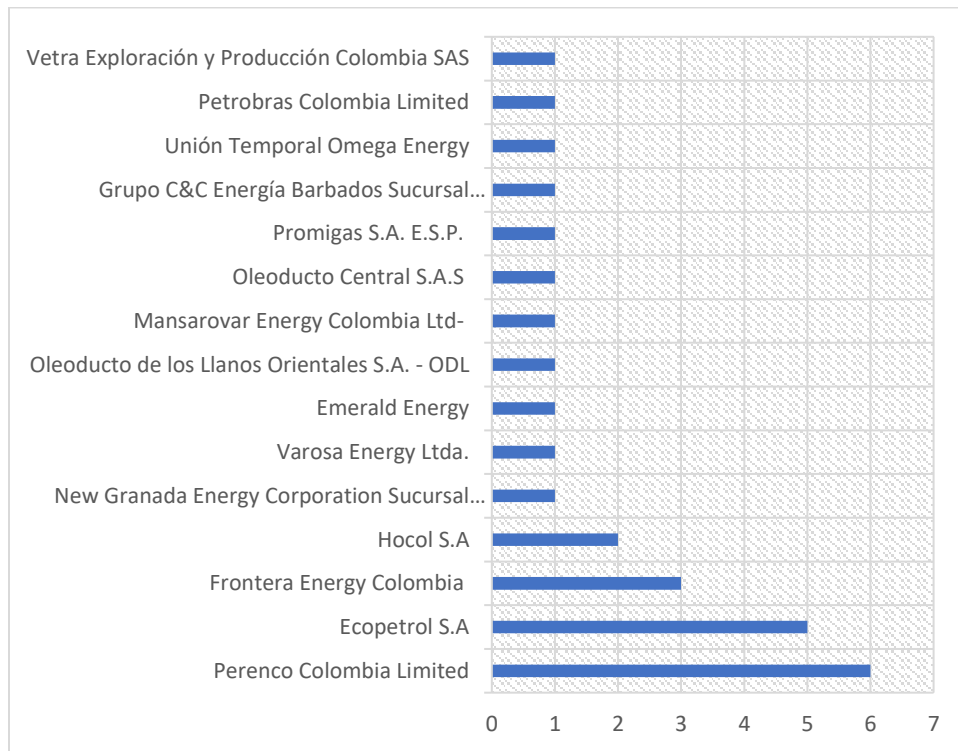
**Figura 11.** Sanciones impuestas a empresas del sector hidrocarburos 2013-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

Las veintisiete (27) sanciones se han impuesto a quince (15) empresas nacionales y extranjeras, siendo la empresa Perenco Colombia Limited, de origen de capital Franco-inglés, la empresa con mayor número de sanciones ambientales (6), seguida por la empresa colombiana Ecopetrol SA. (5), luego por la canadiense Frontera Energy Colombia (3), y por la colombiana Hocol S.A. (2). Las demás empresas sancionadas sólo cuentan con una sanción impuesta en el periodo antes referido.

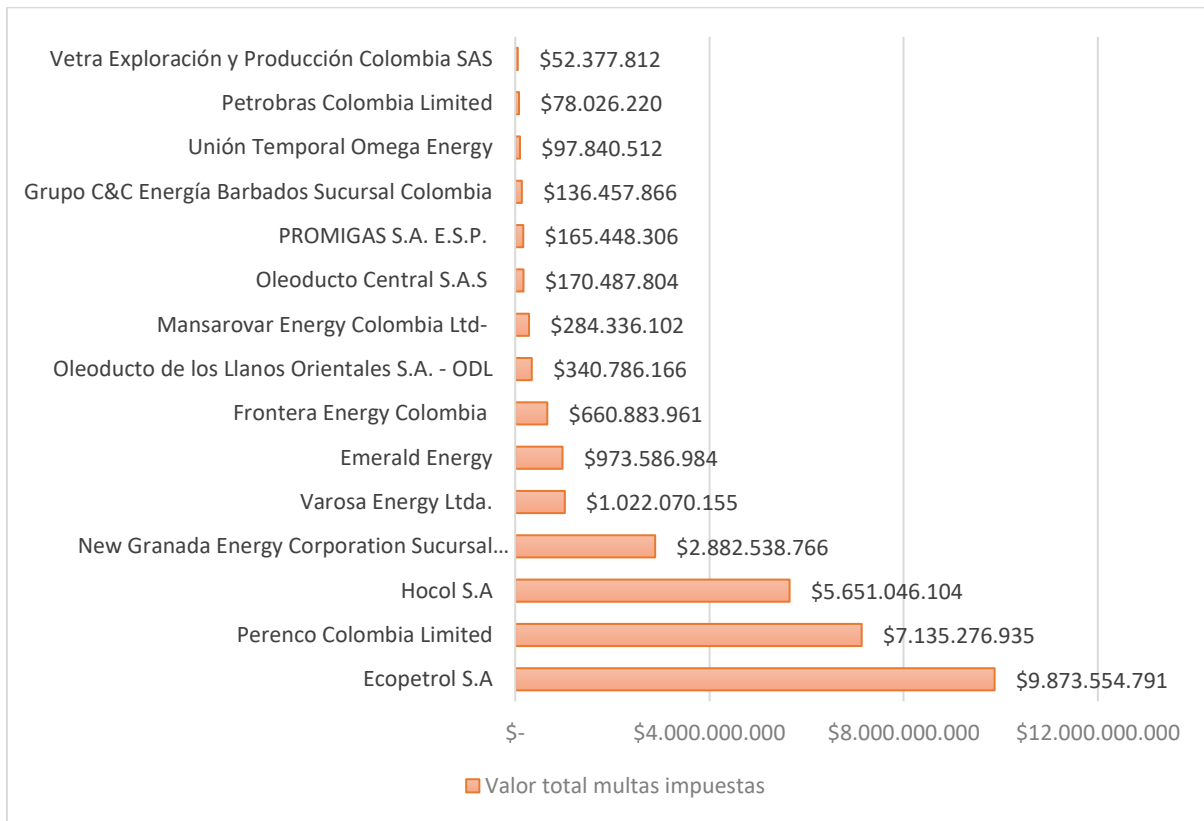
**Figura 12. Gráfico Sanciones por empresa periodo 2010-2021**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

Sin embargo, ha sido Ecopetrol S.A., la empresa sancionada con el valor más alto por concepto de multas impuestas por el ANLA, seguida por las empresas Perenco Colombia Limited, Hocol S.A., New Granada Energy Corporation Sucursal Colombiana y Varosa Energy Ltda. En el siguiente gráfico se presenta el valor total de multas impuestas, en pesos colombianos, por la autoridad ambiental de orden nacional, a empresas del sector hidrocarburos en el periodo 2010-2021.

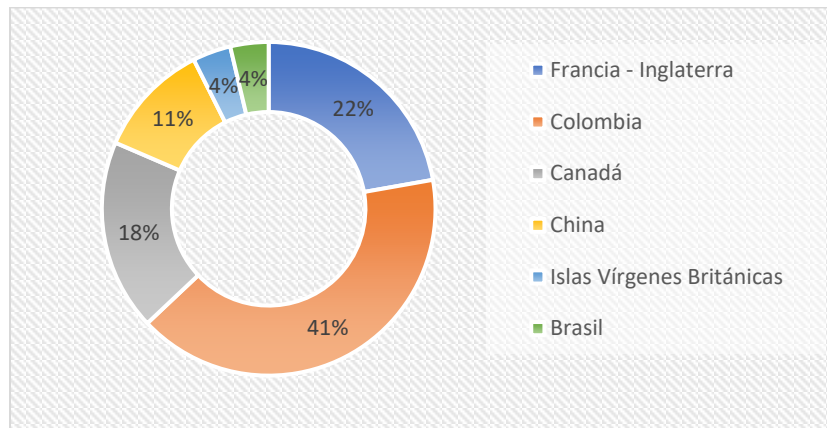
**Figura 13.** Gráfico Valor de multas impuestas a empresas del Sector Hidrocarburos 2010-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

Agrupando las sanciones impuestas a las empresas del sector hidrocarburos, de acuerdo con el país de origen de su capital, se advirtió que seis (6) empresas colombianas han sido acreedoras del 39 % de las sanciones ambientales, siendo las más sancionadas. Sin embargo, una (1) sólo empresa, la multinacional franco-inglesa Perenco Colombia Limited, ha sido acreedora del 26% de las sanciones impuestas por la autoridad ambiental nacional. En orden descendente se encuentran las empresas de origen canadiense con el 18% de las sanciones, seguidas de las empresas de origen chino con el 11%.

**Figura 14. Origen de las empresas sancionadas**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

Ahora, en el contexto regional, las Corporaciones Autónomas (en adelante las CARs) con jurisdicción en el área correspondiente a la cuenta sedimentaria “Llanos Orientales” constituida como la zona de más alta intensidad extractiva y productiva de hidrocarburos en Colombia, específicamente la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA, y la Corporación para el Desarrollo sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena – CORMACARENA, han impuesto veintitrés (23) sanciones ambientales a empresas del sector hidrocarburos en el marco de la ejecución de alguna de las actividades propias de la cadena productiva de dicha industria.

En este escenario, resulta importante señalar que, dentro de la cadena productiva de los hidrocarburos, se toman en cuenta las actividades de prospección sísmica, de perforación exploratoria, producción, transporte por ductos, estaciones de entrega y terminales de transferencia, y las refinerías y desarrollos petroquímicos. Y se excluyen, aunque conexas, el transporte de hidrocarburos por carreteras y las actividades relativas a la gestión de los residuos peligrosos, incluso los residuos provenientes del sector petrolero; así como la fabricación de alcoholes carburantes y de etanol.

Tal distinción se efectúa teniendo en cuenta que las CARs, ejercen la función de seguimiento y control sobre las actividades conexas antes descritas y, por tanto, cuentan con la competencia para sancionar a los infractores de la normatividad ambiental que realicen el transporte de hidrocarburos por carreteras, que gestionen los residuos peligrosos provenientes de la industria del petróleo, o que fabriquen sustancias químicas básicas de origen mineral o alcoholes. Pero, para efectos del presente estudio, tales sanciones no se toman en cuenta en consideración a que no son catalogadas como actividades propias de la cadena productiva del petróleo<sup>70</sup>.

Las veintitrés (23) sanciones ambientales proferidas durante el periodo 2010-2020, por parte de las CARs con jurisdicción en la cuenca “Llanos Orientales”, veintidós (22) fueron impuestas por Corporinoquia, y una (1) por Cormacarena. Es pertinente mencionar que los proyectos del sector hidrocarburos son “licenciados” por la autoridad ambiental del orden nacional, en su momento en Ministerio de Ambiente, ahora, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, y, por tal razón, la potestad sancionatoria recae exclusivamente en estas entidades.

En ese orden, los controles de la autoridad ambiental regional, y su potestad sancionatoria, se supedita sólo a los proyectos que cuentan con permisos ambientales otorgados por la CAR correspondiente, ya fuera porque el proyecto petrolero no tiene Licencia Ambiental por haber iniciado operaciones antes de la vigencia de la Ley 99 de 1993, en cuyo caso sólo cuenta con un Plan de Manejo Ambiental para su operación, el cual generalmente no incorpora los permisos necesarios para el uso ya aprovechamiento de los recursos naturales. O porque el

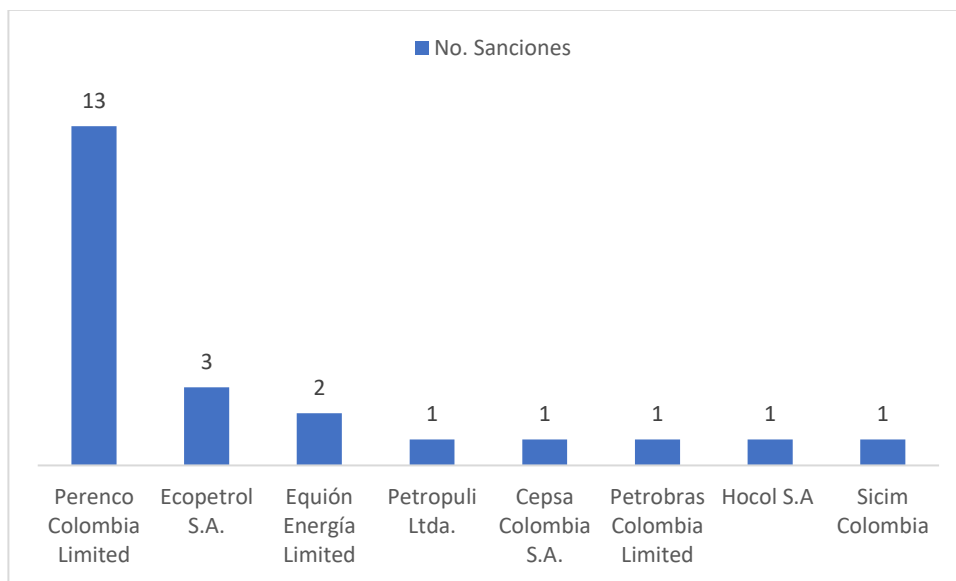
---

<sup>70</sup> De esta manera lo dispone incluso la normatividad ambiental reglamentaria de las licencias ambientales en Colombia (Artículo 2.2.2.3.2.2, Decreto 1076 de 2015) que contempla expresamente las actividades del sector hidrocarburos que requieren tramitar y obtener licencia ambiental previa para el desarrollo de sus operaciones.

proyecto cuenta con Licencia Ambiental Ordinaria, que tampoco contempla los permisos ambientales, por lo que resulta imperioso para el operador petrolero acudir ante la autoridad ambiental regional para obtener los permisos correspondientes.

Las sanciones proferidas por las autoridades ambientales en el orden regional fueron impuestas a ocho (8) empresas del sector petrolero que desarrollan actividades en Colombia, específicamente en la cuenca Llanos Orientales. El listado lo encabeza la franco-inglesa Perenco Colombia Limited, seguida de Ecopetrol S.A., y Equión Energía. En la gráfica siguiente se describen el número de sanciones y empresas sancionadas.

**Figura 15.** *Empresas sancionadas por autoridades ambientales regionales 2010-2020*

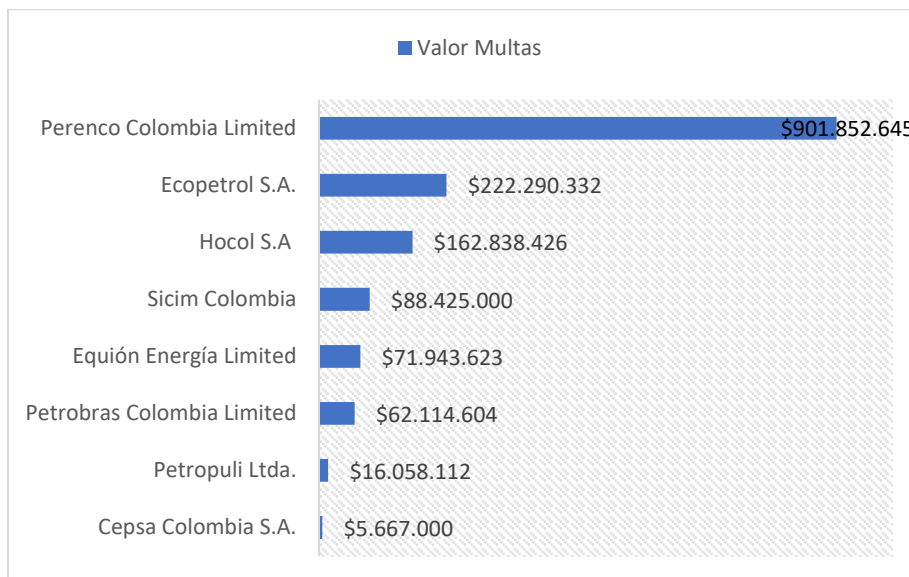


Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por CORPORINOQUIA y CORMACARENA

En lo que se refiere al valor de las multas impuestas por las CARs, éstas son significativamente menores a las impuestas por el ANLA ante conductas sancionables similares, a pesar de la existencia de criterios que aplican de manera uniforme para una u otra autoridad ambiental. Tales criterios fueron establecidos por el Decreto 3678 de 2010, compilado en el

Decreto 1076 de 2015, mediante el cual se reglamentó el parágrafo 2 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. En virtud de tal normativa, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adoptó la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracciones ambientales que corresponde a un modelo matemático para la aplicación de la dosimetría de la sanción. En la siguiente gráfica se presentan el valor, en pesos colombianos, que por concepto de multas han impuesto las autoridades ambientales regionales.

**Figura 16.** Valor multas impuestas por las CARs 2010-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por CORPORINOQUIA y CORMACARENA

En cuanto al valor de las multas impuestas por las Corporaciones Autónomas Regionales, por disposición del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, tales recursos hacen parte del patrimonio y renta de dichas entidades, y no cuentan con destinación específica. Por tal razón, los recursos por concepto de multas pueden ser empleados para el desarrollo de cualquier línea o programa de la entidad, incluso para gastos administrativos, y no es una obligación que estos se inviertan en el área o ecosistema afectado. En ese mismo sentido, las multas impuestas por la Autoridad



Nacional de Licencias Ambientales hacen parte de los ingresos sin contraprestación de dicha entidad, asignados como una subcuenta especial del Fondo Nacional Ambiental<sup>71</sup>, y tampoco constituyen rentas de destinación específica que deban ser invertidas en la protección de los recursos naturales o ecosistemas impactados o degradados producto de la infracción ambiental que origino su causación.

Descritos los resultados obtenidos en el trabajo de investigación en cuanto a las sanciones y multas impuestas, así como las empresas del sector hidrocarburos que han sido acreedoras de tales sanciones, a continuación, se presentará el análisis de las conductas que originan su imposición, el contexto geográfico en el que se producen los hechos, y la etapa de la cadena productiva en la que se generan las conductas infractoras de la normatividad ambiental.

#### ***4.2.3 Conductas que dan origen a las sanciones ambientales***

A continuación, se expondrán las conductas que generan los impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, identificadas a partir del análisis de los fallos sancionatorios proferidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, y que motivan la imposición de las sanciones por parte de dicha autoridad. Para ello, las conductas se agruparon en torno al principal recurso natural afectado y/o el servicio ecosistémico que presta cada recurso; haciendo claridad que las conductas constitutivas de infracciones ambientales, generalmente, tienen la potencialidad de afectar los distintos recursos naturales que hacen parte de un ecosistema. Por ejemplo, la deforestación derivada de las actividades petroleras puede generar efectos indirectos en la degradación del suelo y la disminución de la oferta hídrica, de tal forma que estos últimos

---

<sup>71</sup> De esta forma lo dispone el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015.

impactos, que en principio son indirectos, también se catalogan como impactos directos (Ríos Sánchez, 2021, p. 37) y son resultantes de una sólo situación o hecho generador.

En la siguiente tabla se presentan las conductas, previamente estandarizadas, que se identificaron como generadoras de infracción ambiental y la referencia del número de veces en que cada una de éstas hizo parte de la imputación de responsabilidad ambiental en los 27 procesos sancionatorios adelantados por parte del ANLA que culminaron con sanción en el periodo 2010-2021.

**Tabla 3.** *Conductas generadoras de sanción ambiental ANLA sector hidrocarburos 2010-2021*

<b>Recurso Natural y/o servicio ecosistémico afectado</b>	<b>Conducta Generadora de impacto y/o sanción ambiental</b>	<b>No. de conductas identificadas</b>
Recurso hídrico: Oferta hídrica	Derrame de crudo en aguas marinas	1
	Ocupación ilegal del cauce de fuente hídrica	2
	Vertimiento ilegal de aguas residuales industriales (de producción) y/o domésticas (sin contar con permiso)	4
	Vertimiento de aguas residuales incumpliendo los parámetros de remoción de contaminantes y/o volúmenes autorizados	4
	Perforación y Captación ilegal de agua subterránea	2
	Construcción de infraestructura en zonas de exclusión del proyecto	6
	Omisión en los monitoreos de parámetros establecidos para la disposición de aguas residuales afectadas con vertimientos	6
Calidad del Aire	Quemas a cielo abierto	1
	Omisión monitoreo de ruido	1
Regulación del suelo: prevención de la erosión	Afloramiento y/o derrame de hidrocarburos no controlados en la superficie	1
	Perforación de pozos sin la autorización ambiental previa	1
	Modificación y/o ampliación ilegal del Derecho de Vía durante la construcción de líneas de flujo	2
	Ampliación y/o construcción de infraestructura del proyecto sin la autorización ambiental previa	5
	Cambios de uso del suelo no autorizados	1
	Omisión en el cumplimiento de obras relacionadas con la estabilización geotécnica	1

<b>Recurso Natural y/o servicio ecosistémico afectado</b>	<b>Conducta Generadora de impacto y/o sanción ambiental</b>	<b>No. de conductas identificadas</b>
	Construcción de infraestructura incumpliendo especificaciones técnicas	1
Recursos forestales y biodiversidad	Omisión en el cumplimiento de obligaciones relacionadas con: inversión forzosa del 1 %, compensación forestal, y obligaciones relacionadas con reforestación protectora	6
	Remoción ilegal de cobertura vegetal protectora	1
Servicios culturales	Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el plan de gestión social	1
	Incumplimiento de obligaciones sobre prospección arqueológica	1
Control de las autoridades	Omisión en la presentación de informes de cumplimiento ambiental	3
Riesgo de desastres	Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el plan de contingencia	1

*Fuente: Elaboración propia a partir de información primaria*

De la información expuesta, se puede advertir que las tres conductas infractoras reiterativas generadas en el marco de las actividades desarrolladas por la industria del petróleo en la última década son: la construcción de infraestructura en zonas de exclusión del proyecto (6), la omisión en la realización de monitoreos a los parámetros de calidad del agua establecidos para la disposición de aguas residuales (6), y la omisión en el cumplimiento de obligaciones relacionadas con la inversión forzosa del 1 %, la compensación forestal, y la reforestación protectora (6).

Luego, se encuentra la ejecución de actividades de ampliación y/o construcción de infraestructura del proyecto sin la autorización ambiental previa (5), es decir, sin obtener de manera previa la modificación de la Licencia ambiental; el vertimiento ilegal de las aguas residuales generadas en el marco de las actividades del proyecto (4), el vertimiento de aguas residuales incumpliendo los parámetros de remoción de contaminantes o los volúmenes autorizados (4) y la omisión en la presentación de informes de cumplimiento ambiental (3).

También la ocupación ilegal de cauces de fuente hídrica para la ubicación de infraestructura de los proyectos (2), la modificación y/o ampliación ilegal del derecho de vía autorizado previamente por la autoridad ambiental en proyectos lineales (2), y la captación ilegal de agua subterránea (2) han sido conductas sancionadas de forma reiterada.

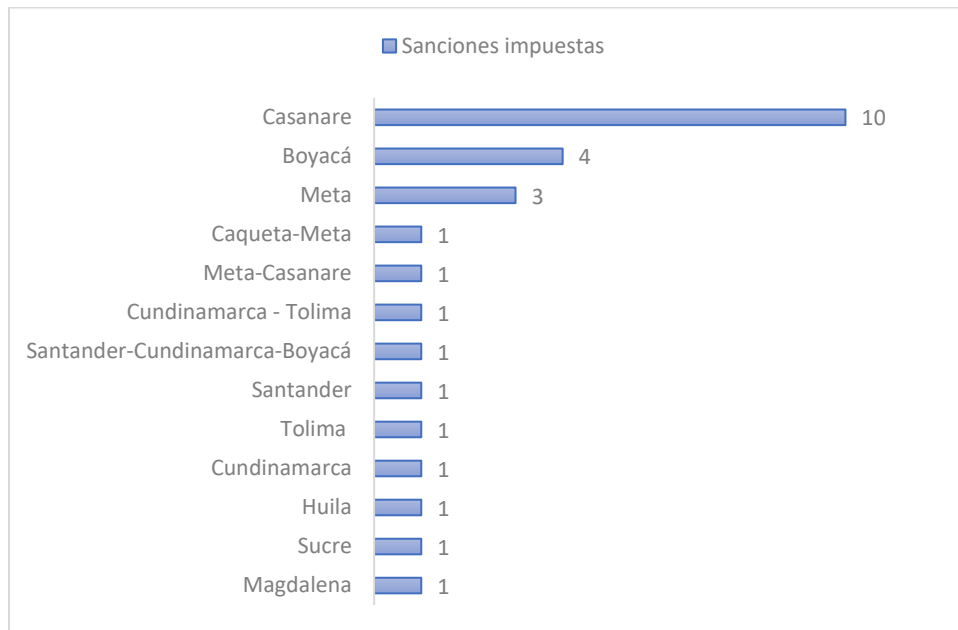
Las circunstancias expuestas arrojan un resultado preocupante en la medida que se advierten infracciones recurrentes de alta afectación sobre los ecosistemas y los recursos naturales, especialmente porque predominan las conductas omisivas que impiden la planeación y control efectivo de los impactos y externalidades de los proyectos. De las nueve conductas descritas en párrafos precedentes, que corresponden a las conductas infractoras parametrizadas con mayor incidencia, siete (7) corresponden a conductas omisivas y solo dos (2) son realizadas en la modalidad de acción.

Por ejemplo, la omisión en obtener la aprobación previa de la autoridad para efectuar modificaciones en los proyectos, implican la ausencia de estudios que efectúen una caracterización ambiental del área donde se pretenden desarrollar nuevas labores del proyecto, que no exista una zonificación ambiental, tampoco una identificación y evaluación de los nuevos impactos, ni mucho menos la valoración económica de los costos ambientales que este pueda generar. En ese mismo sentido, la omisión en tramitar de manera previa un permiso ambiental necesario para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, o que se omita realizar los monitoreos de los parámetros de calidad del agua en los vertimientos previamente autorizados, impide identificar cualquier clase de impacto que tal actividad genera y, consecuentemente, su valoración, así como el establecimiento de medidas de mitigación o compensación. Tales situaciones sólo tienen la potencialidad de generar afectaciones constitutivas de pasivos ambientales.

Y, en lo que corresponde a las conductas identificadas en la modalidad de acción, sobresale el hecho de que la construcción de infraestructura de los proyectos en zonas de catalogadas como de exclusión para el desarrollo de obras y actividades sea una de las imputaciones fácticas más frecuentes que han dado lugar a la imposición de sanción ambiental. Lo anterior en virtud de que las zonas de exclusión son “áreas que no pueden ser intervenidas por las actividades del proyecto” de acuerdo con “criterios legales, vulnerabilidad y funcionalidad ambiental de la zona y con el carácter de áreas con régimen especial” (ANLA, 2014, p.76); y tales áreas son plenamente identificadas desde el Estudio de Impacto Ambiental, que presenta el beneficiario de la Licencia Ambiental, como en la licencia misma. Por tal razón, ante una aparente claridad en la existencia de zonas que no deben ser intervenidas, cuyo criterio se edifica principalmente alrededor de la fragilidad ambiental del área excluida, no resulta *prima fase* comprensible, bajo los criterios de responsabilidad social y ambiental empresarial, la persistencia de dicha infracción.

En cuanto al contexto geográfico en el que se producen los hechos que motivaron la imposición de sanciones a las empresas del sector hidrocarburos por parte del ANLA, se identificó que el departamento donde se presentan la mayor cantidad de infracciones ambientales que han sido objeto de sanción es el departamento de Casanare, seguido del departamento de Boyacá y el departamento del Meta. Resulta pertinente aclarar que en los proyectos del sector hidrocarburos, que son de gran envergadura, se pueden generar conductas constitutivas de infracción en varios municipios, e incluso en varios departamentos, especialmente cuando se trata de proyectos lineales relativos al transporte de hidrocarburos por ductos. En el gráfico siguiente se presentan los resultados obtenidos.

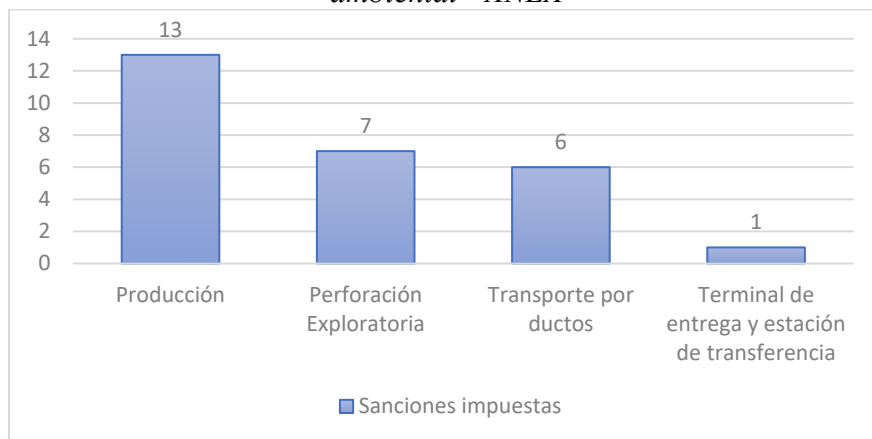
**Figura 17.** Departamentos de ocurrencia de los hechos 2010-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

Con relación a la etapa de la cadena productiva en la que se generó el mayor número de conductas infractoras de la normatividad ambiental, los resultados del análisis de información dan cuenta que es en la etapa de producción donde ocurren la mayoría de las conductas, seguida de la perforación exploratoria, el transporte por ductos, y se tiene sólo una sanción a terminales de entrega y estaciones de transferencia.

**Figura 18.** Etapa de la cadena productiva donde se generan conductas sujeto de sanción ambiental - ANLA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

Ahora, en lo que tiene que ver con las conductas identificadas como generadoras de infracción ambiental en los 23 procesos sancionatorios que culminaron con la imposición de sanción por parte de las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en la “cuenca sedimentaria Llanos Orientales”, en la siguiente tabla se presentan los resultados obtenidos y el número de conductas imputadas en dichos procesos.

**Tabla 4.** *Conductas generadoras de sanción ambiental CARs 2010-2021*

<b>Recurso Natural y/o servicio ecosistémico afectado</b>	<b>Conducta Generadora de impacto y/o sanción ambiental</b>	<b>No. de conductas identificadas</b>
<b>Recurso hídrico: Oferta hídrica</b>	Afectación de cauces y taludes de fuente hídrica con obras civiles	3
	Ocupación ilegal del cauce de fuente hídrica	2
	Vertimiento ilegal de aguas residuales industriales y/o domésticas (sin contar con permiso)	8
	Vertimiento de aguas residuales incumpliendo los parámetros de remoción de contaminantes y/o volúmenes autorizados	6
	Captación ilegal del recurso hídrico	6
	Omisión en la obligación de realizar monitoreos en fuente hídrica de abastecimiento	1
	Omisión en los monitoreos de parámetros establecidos en los sistemas de tratamiento de aguas residuales	3
<b>Regulación del suelo: prevención de la erosión</b>	Manejo irregular de material de biorremediación (contaminado con hidrocarburo)	1
	Explotación ilegal de materiales de construcción (minas y canteras)	1
	Detonación de cargas explosivas en zona de exclusión	2
	Irregularidades en el tratamiento y disposición de residuos sólidos	2
<b>Recursos forestales y biodiversidad</b>	Aprovechamiento (tala) ilegal de especies forestales	2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información primaria.

En el orden regional, son otras las conductas desplegadas por las empresas del sector hidrocarburos que son sujeto de sanción ambiental, precisamente porque no existen

competencias concurrentes, sino complementarias, entre la autoridad nacional y las corporaciones autónomas regionales. Lo anterior depende del instrumento de manejo y control establecido para la operación del proyecto, esto es, si se trata de Plan de Manejo Ambiental, Licencia Ambiental Ordinaria, o Licencia Ambiental Global, y si cuenta o no con permisos ambientales otorgados por la Corporación Autónoma Regional.

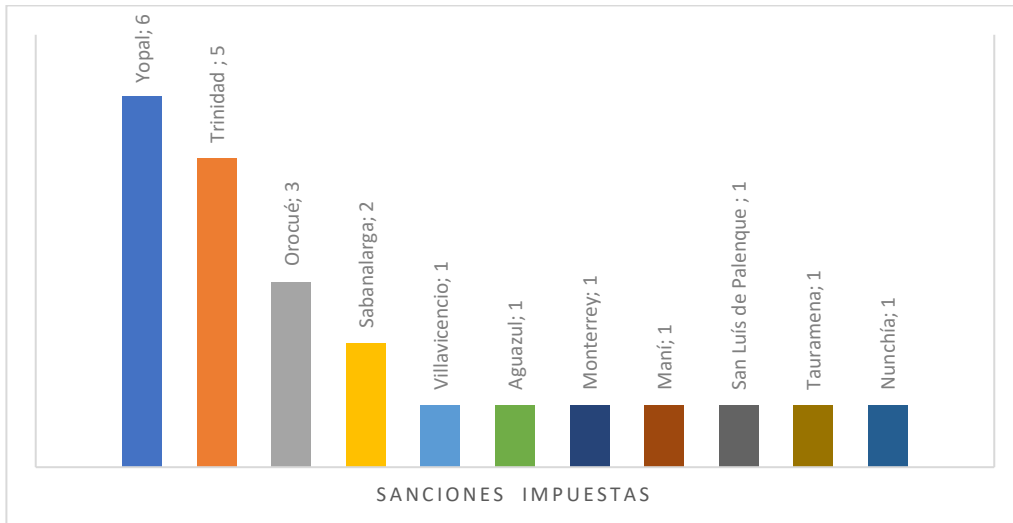
La mayor incidencia de conductas infractoras es el vertimiento ilegal de aguas residuales industriales y/o domésticas, esto es el vertimiento que realizan las empresas sin contar con el permiso ambiental correspondiente obtenido de manera previa a su disposición en el agua, el suelo, o en las formaciones del subsuelo (8). Luego se encuentra el vertimiento de aguas residuales incumpliendo los parámetros de remoción de contaminantes y/o volúmenes autorizados, es decir contaminando la fuente receptora más allá de los límites permisibles (6), la captación ilegal del recurso hídrico obtenido de fuentes superficiales o subterráneas (6), la afectación de cauces y/o taludes de fuente hídricas con obras civiles (3) y la omisión en los monitoreos de parámetros establecidos en los sistemas de tratamiento de aguas residuales (3).

De las veintitrés (23) sanciones ambientales impuestas en el periodo 2010-2020 por las autoridades regionales CORPORINOQUIA y CORMACARENA, con jurisdicción en la cuenca sedimentaria Llanos Orientales, todas corresponden a situaciones o conductas concretadas en el departamento de Casanare, con excepción de una conducta en el departamento del Meta, y sin ninguna conducta infractora sancionada con ocurrencia en los departamentos de Arauca y Vichada. En lo que corresponde a los municipios afectados con los hechos objeto de sanción, se identificó al municipio de Villavicencio (Meta), y diez (10) municipios de Casanare. A continuación, se representan gráficamente los resultados obtenidos, en los que se puede advertir



que los municipios más afectados con las infracciones ambientales fueron Yopal, Trinidad, y Orocué y Sabanalarga, todos localizados en el departamento de Casanare.

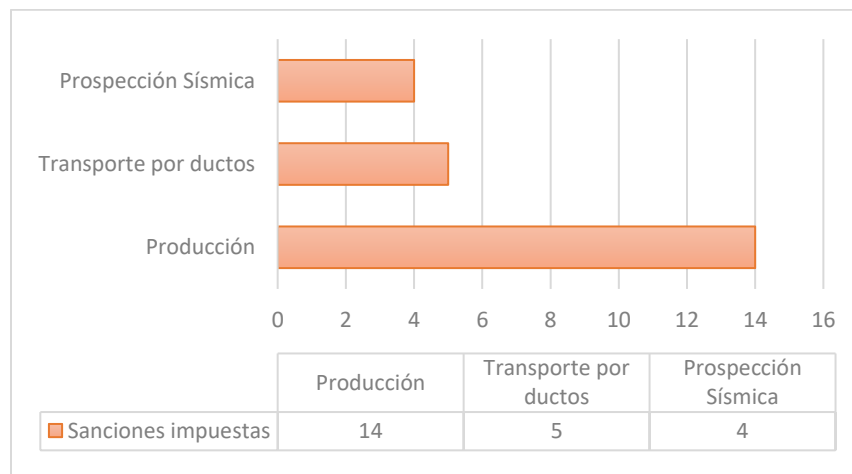
**Figura 19.** Municipios de ocurrencia de infracciones ambientales sancionadas cuenca Llanos Orientales 2010-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

Ahora, respecto a la etapa de la cadena productiva en la que se generó la mayor cantidad de conductas sujeto de infracción por parte de las CARs, es en la etapa de producción en la que ocurren la mayor cantidad de conductas sancionadas ambientalmente, coincidiendo con los resultados arrojados en las sanciones impuestas por la autoridad ambiental nacional.

**Figura 20.** Etapa de la cadena productiva y conductas sancionadas por las CARs



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ANLA.

### **4.2.3 Tipos de impactos y recursos naturales afectados**

Como se indicado en apartes anteriores del presente escrito, la industria de los hidrocarburos es un sector que genera grandes impactos en el medio ambiente, recursos naturales y ecosistemas donde ejecuta sus actividades, razón por la cual, en las distintas fases de la cadena productiva se encuentra sometida al condicionamiento de obtener una licencia ambiental previa para el desarrollo de los proyectos, obras o actividades. Como principales impactos socioambientales de dicha actividad industrial, en sus diferentes fases o etapas, se encuentran los relativos a los cambios de uso y la contaminación del suelo, contaminación de aguas subterráneas y superficiales, modificación de hábitats, alteración de patrones socioculturales y la generación de procesos inflacionarios propios de las economías extractivas (Avellaneda, 2009). Sin embargo, son muchos más los impactos identificados que pueden ser generados por la industria hidrocarburífera.

Al respecto, Castro-Amado et al. (2018) realizaron para la autoridad Nacional de Licencias Ambientales, un estudio sobre la jerarquización, estandarización y zonificación de impactos, a partir de la información incorporada en trescientos (300) Estudios de Impacto Ambiental<sup>72</sup> presentados para los proyectos de Infraestructura, Energía, Agroquímicos y proyectos especiales, Hidrocarburos y Minería, como requisito para obtener Licencia Ambiental. La muestra, cobijó el estudio de 205 Estudios de Impacto Ambiental del sector hidrocarburos, representando el 68% del total de la muestra, e identificó, entre otros, los impactos que se presentan en la tabla 5, específicamente generados por el sector hidrocarburos.

---

<sup>72</sup> En dichos estudios ambientales, entre otras acciones, el interesado debe identificar los impactos ambientales potenciales que puede generar el desarrollo del proyecto, obra o actividad que pretende ejecutar

**Tabla 5.** Principales impactos identificados en los EIA del sector hidrocarburos por componente

<i>Medio</i>	<i>Impacto identificado</i>	<i>%</i>
<b><i>Abiótico</i></b>	Afectación a la calidad del agua superficial	49
	Afectación a procesos morfodinámicos del suelo	39
	Afectación a la calidad del aire por emisión de gases y material particulado	36
	Afectación a la calidad del suelo por cambios fisicoquímicos	29
<b><i>Biótico</i></b>	Cambio y pérdida de cobertura vegetal	60
	Afectación a especies de fauna	55
	Afectación a especies de flora	29
	Afectación a ecosistemas acuáticos	11
<b><i>Socioeconómico</i></b>	Afectación a la productividad y/o actividades económicas	55
	Generación de Conflictos Sociales	38
	Cambio en la estructura y dinámica social de comunidad	29
	Cambio en la percepción visual del paisaje	28

Fuente: Adaptado de (Castro-Amado, 2018)

Ahora, en lo concerniente a los impactos descritos en el marco del proceso sancionatorio ambiental, que corresponden a un escenario de impactos ya no hipotéticos como los planteados en los Estudios de Impacto Ambiental, sino reales, en la medida que han sido efectivamente constatados por la autoridad ambiental competente, se identificaron los impactos que se presentan en la Tabla 6. Para efectuar el análisis de impactos, se recopilieron todos los fallos sancionatorios emitidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en contra de empresas del sector hidrocarburos en el periodo 2010-2021, posteriormente se procedió a identificar los impactos descritos en cada uno de los fallos sancionatorios, y luego se unificaron o estandarizaron los impactos identificados.

Los impactos a los que se hará referencia en la Tabla 6, se cuantifican teniendo en cuenta la identificación y referencia específica que hace la autoridad ambiental competente en el proceso sancionatorio, es decir, sólo se referencia el impacto si la autoridad ambiental específicamente soportó la sanción impuesta en el impacto referido. No se describen los

impactos indirectos generados por la conducta infractora o aquellos que, a pesar de ser directos, pero que se dependen de otros, no son mencionados o “valorados” por la autoridad sancionadora al momento de emitir su decisión.

**Tabla 6.** *Impactos identificados en los fallos sancionatorios del ANLA contra empresas del sector hidrocarburos 2010-2021*

<i>Medio</i>	<i>Impacto identificado</i>
<i>Abiótico</i>	Afectación de fuentes hídricas superficiales
	Afectación de nacimientos de agua
	Afectación de fuentes hídricas subterráneas
	Afectación de aguas marinas por contaminación
	Afectación de cauces o taludes de fuentes hídricas
	Afectación de suelos por cambios de uso
	Afectación de suelos por cambios físicos (procesos erosivos)
	Afectación de suelos por cambios químicos (contaminación)
	Afectación a la calidad del aire por emisión de gases y material particulado
<i>Biótico</i>	Afectación a especies de flora por tala de especies forestales
	Cambio y pérdida de cobertura vegetal
	Afectación a especies de fauna
	Afectación a ecosistemas acuáticos
<i>Socioeconómico</i>	Afectación a la productividad y/o actividades económicas
	Desplazamiento de comunidades
	Riesgos para la salud humana

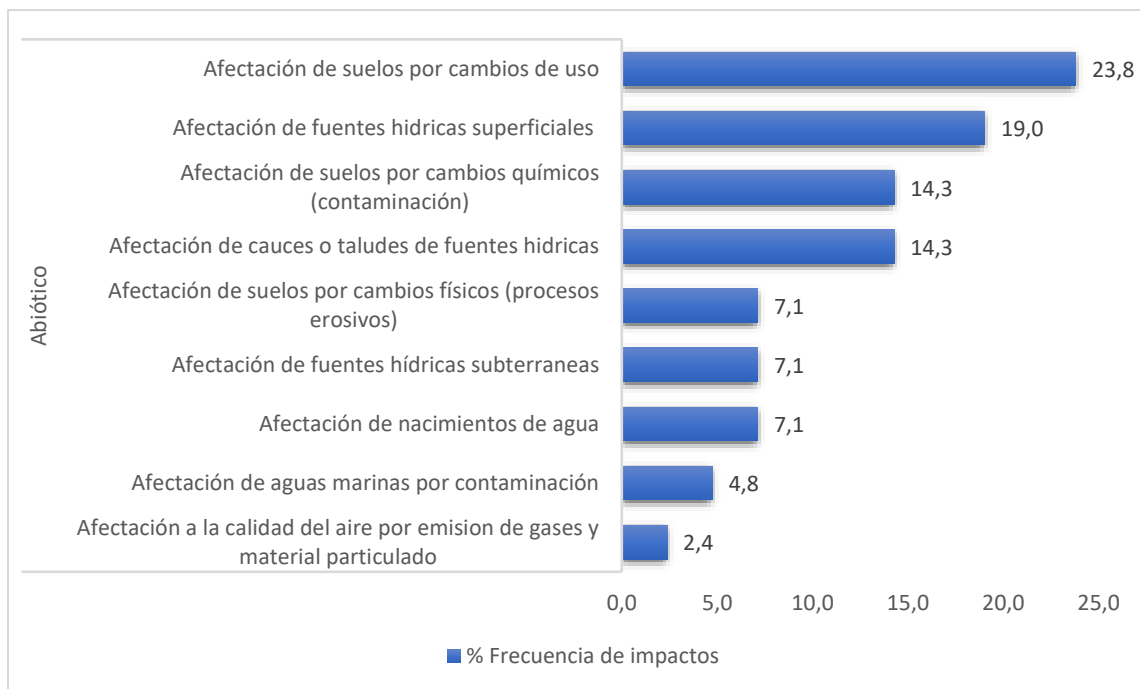
Fuente: Elaboración propia a partir de información primaria

Los impactos que se presentan con mayor frecuencia en las actividades del sector hidrocarburos, y que han sido identificados en el marco de un proceso sancionatorio por infracciones ambientales, son la afectación a ecosistemas acuáticos, la afectación de suelos por cambios de uso no autorizados, el cambio y cambio y pérdida de cobertura vegetal, la afectación

de fuentes hídricas superficiales principalmente por contaminación, la afectación de cauces o taludes de fuentes hídricas por intervención ilegal o antitécnica, y la afectación de suelos por cambios químicos, principalmente por la disposición de residuos líquidos contaminantes.

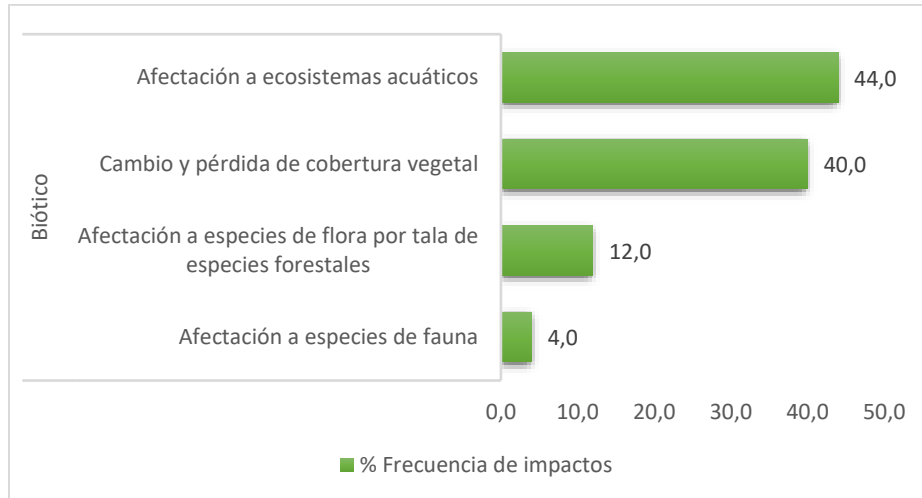
En cuanto a la jerarquización, los impactos ambientales identificados que se presentan con mayor frecuencia en las sanciones ambientales impuestas al sector hidrocarburos por parte de la autoridad ambiental de orden nacional para los medios abiótico, biótico y socioeconómico, se exponen en los gráficos siguientes.

**Figura 21.** Impactos del sector hidrocarburos en el medio abiótico – sanciones impuestas por el ANLA



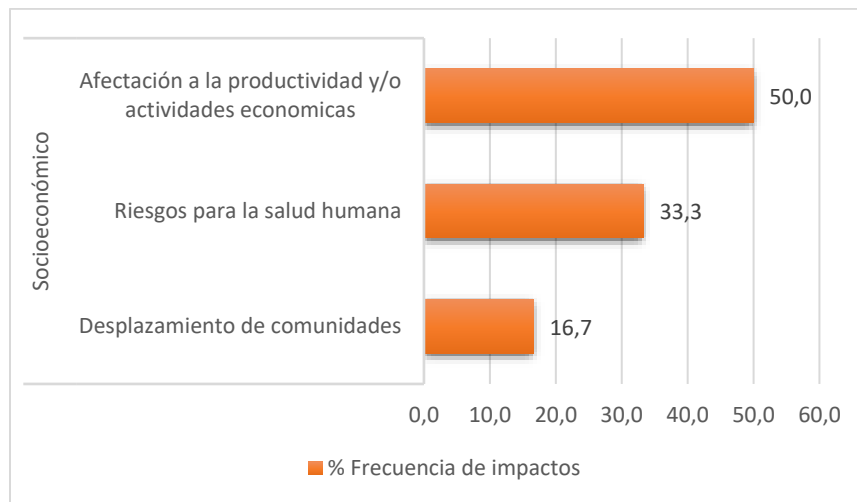
Fuente: Elaboración propia a partir de información primaria

**Figura 22.** Impactos del sector hidrocarburos en el medio biótico – sanciones impuestas por el ANLA



Fuente: Elaboración propia a partir de información primaria

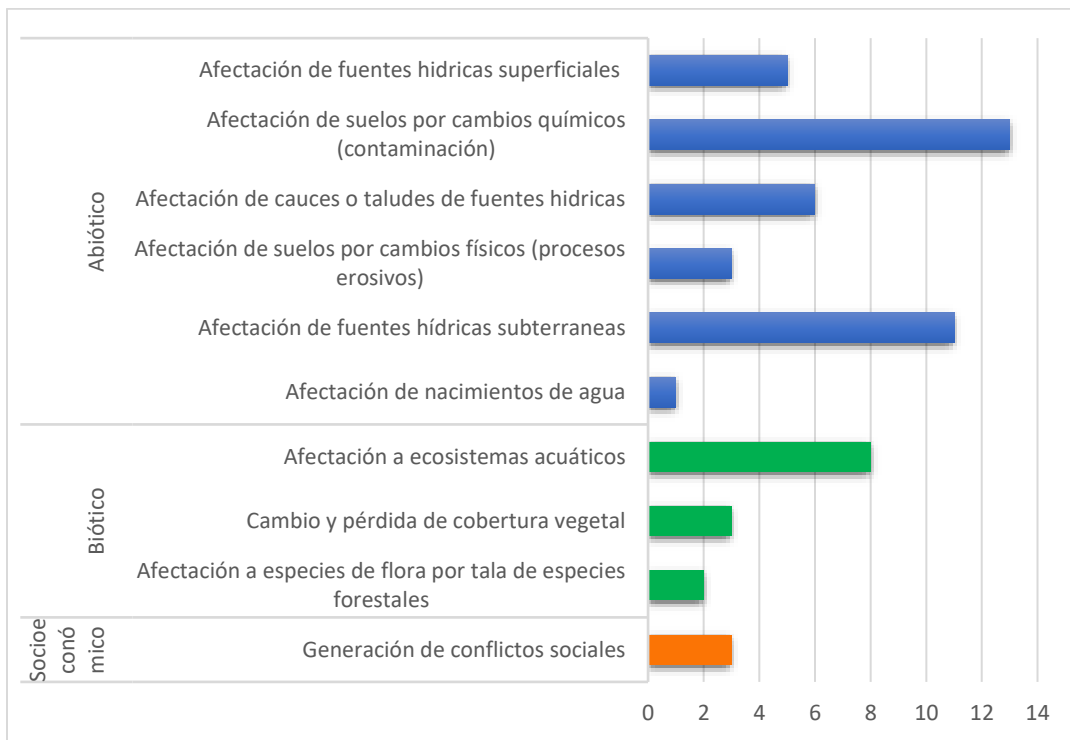
**Figura 23.** Impactos del sector hidrocarburos en el medio socioeconómico - – sanciones impuestas por el ANLA



Fuente: Elaboración propia a partir de información primaria

Ahora, en el contexto regional, las autoridades ambientales también identificaron impactos o externalidades en el marco de los procesos sancionatorios ambientales que culminaron con la imposición de sanciones a las empresas del sector hidrocarburos. Los impactos mas frecuentes son los relativos a la afectación de suelos por contaminación, afectación de fuentes hídricas subterráneas, afectación a ecosistemas acuáticos, afectación de cauces o taludes de fuentes hídricas, y la afectación de la calidad del recurso hídrico superficial.

**Figura 24.** Impactos del sector hidrocarburos en el medio abiótico, biótico y socioeconómico – sanciones impuestas por las CARs



Fuente: Elaboración propia a partir de información primaria

Los impactos del sector hidrocarburos antes descritos corresponden a aquellos que no han sido internalizados, a pesar de tener la vocación de serlo, constituyéndose entonces en externalidades de las actividades petroleras que, por disposición constitucional y legal, deben ser reparadas.

Ahora, del análisis de los fallos sancionatorios proferidos por las autoridades ambientales, debe destacarse que existen conductas que originan la imposición de sanciones, específicamente las realizadas en la modalidad de omisión, que son catalogadas por las autoridades como conductas que no generan impactos ambientales, pero sí riesgos y, por tanto, se adoptan los criterios más leves para la imposición de la sanción, calificando la magnitud de la afectación ambiental como baja o irrelevante. Específicamente se trata de conductas relacionadas con la omisión en el cumplimiento de obligaciones en cuanto a inversión forzosa del 1 %, la compensación forestal, o la reforestación protectora, o conductas que versan sobre la omisión en la presentación de informes de cumplimiento ambiental, o la omisión en la presentación de resultados de monitoreos de calidad del agua con ocasión de vertimientos.

Al respecto, y desde la perspectiva del derecho público, no es coherente interpretar como de irrelevante afectación ambiental la omisión en el cumplimiento de obligaciones para atender impactos concretos por ejemplo los relativos a la afectación de coberturas vegetales, porque en términos jurídicos y seguramente ecosistémicos, las obligaciones sujetas al cumplimiento de plazo, incluyendo las ambientales, se encuentran en su mayoría soportadas en condicionamientos técnicos que ameritan su imposición. No resulta lo mismo, por ejemplo, realizar la reforestación protectora de un área específica intervenida con el proyecto, en el término fijado por la autoridad ambiental, que diez (10) años después, cuando la fragmentación de ecosistemas podría haberse acentuado y las medidas impuestas ya no resulten adecuadas o pertinentes.

Ahora, con relación a la calificación de impacto ambiental irrelevante por la omisión en la presentación de monitores de calidad de agua con ocasión de vertimientos, el asunto es mucho más preocupante, porque la autoridad ambiental no realiza acciones unilaterales para superar la incertidumbre, es decir, no realiza monitoreos para verificar la calidad de agua vertida ni el nivel



real de contaminantes que se están incorporando en la fuente. Por tanto, la autoridad desconoce de manera absoluta si se está o no contaminando la fuente receptora y el nivel de contaminación que se incorpora en ella, y precisamente por causa atribuible al infractor, y a pesar de ello se califica la afectación ambiental como baja o irrelevante, cuando la afectación ambiental puede ser gravísima, solo que desconocida por la autoridad.

La situación descrita amerita un ajuste a la metodología para el cálculo de multas por infracciones ambientales, especialmente porque en la práctica, quien infringe la normatividad por disposiciones de vertimientos superando el nivel contaminante permitido, se ve abocado a sanciones ostensiblemente mucho más graves, que aquel sujeto que no informa a la autoridad las calidades de sus vertimientos. Bajo tal perspectiva, calificar como de baja o irrelevante afectación ambiental conductas omisivas, puede advertirse como un estímulo al ocultamiento de información fundamental para el correcto ejercicio del monitorio y control ambiental, que requiere de la aplicación de presunciones en contrario.

#### ***4.2.4 Tipología de sanciones administrativas impuestas***

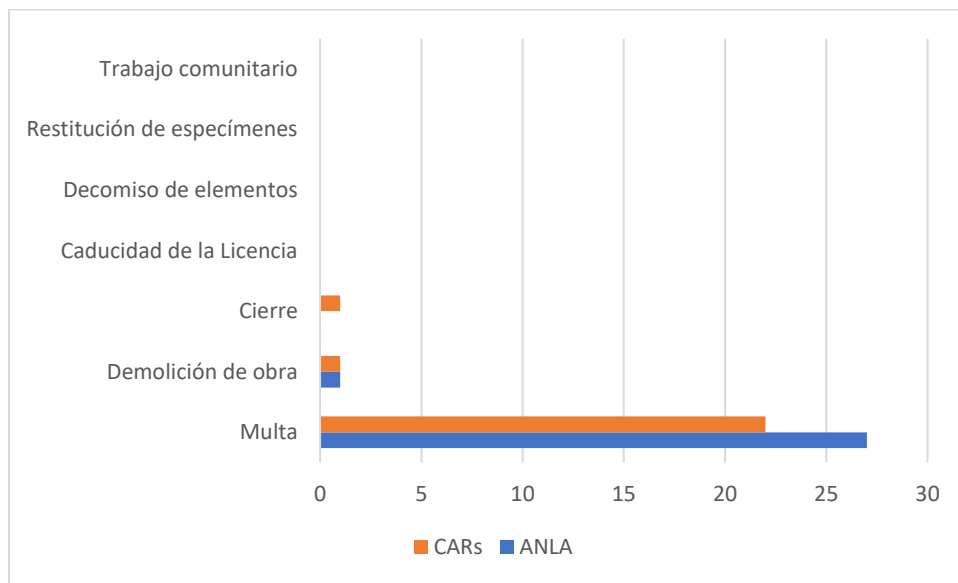
El régimen sancionatorio ambiental cuenta con siete (7) tipos de sanciones para imponer a los responsables de infracciones ambientales. Las sanciones pueden constituirse en multas diarias, cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio generador de la infracción, la revocatoria o caducidad de la licencia, autorización, o permiso ambiental, la demolición de la obra, el decomiso definitivo de elementos utilizados para la comisión de la infracción, la restitución de especímenes de especies silvestres, y el trabajo comunitario.

En cuanto a las sanciones por infracciones ambientales generadas en el marco de las actividades de la cadena productiva del petróleo, se impuso sanción de multa, como sanción principal, en la totalidad de las decisiones sancionatorias proferidas por el ANLA en el periodo

2010-2021. Sólo en uno de los fallos sancionatorios, la autoridad interpuso como sanción accesoria la demolición de obra.

Por su parte, las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la cuenca sedimentaria llanos orientales autoridades regionales, en el 95 % de los casos impuso como sanción principal la multa, y en el 5% restante, que equivale a una sola sanción, se impuso como sanción principal el cierre definitivo del proyecto. Asimismo, en un sólo caso, se impuso por las autoridades ambientales regionales la sanción accesoria de demolición de obra.

**Figura 25.** *Tipología de sanciones ambientales impuestas a las empresas del sector hidrocarburos*



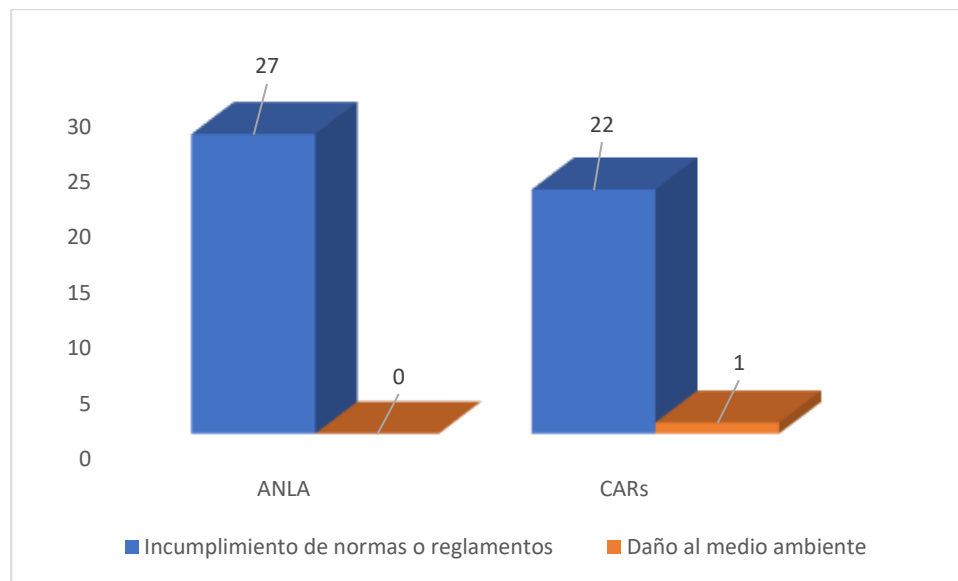
Fuente: Elaboración propia a partir de la información primaria

En lo referente a la causa de la sanción, se constató que la Autoridad Nacional de Licencias ambientales, en el 100 % de los casos en que profirió sanción a las empresas del sector hidrocarburos, se impuso por el incumplimiento de normas y reglamentos de carácter ambiental, incluyendo las reglas consignadas en sus propios actos administrativos. En ningún caso la

sanción fue interpuesta por daño al medio ambiente, a pesar de que dicha autoridad constató la existencia de impactos negativos y la degradación de ecosistemas y recursos naturales.

En lo correspondiente a las sanciones impuestas por la Corporaciones Autónomas Regionales, también se evidenció que las sanciones se imponen, casi exclusivamente, por infracciones a las normas y reglamentos, a pesar de la existencia verificada de impactos o externalidades negativas generadas con ocasión de la infracción ambiental. Sólo en uno de los casos, la autoridad ambiental, específicamente CORMACARENA, impuso sanción ambiental por daño al medio ambiente.

**Figura 26.** *Causa de la sanción ambiental*



Fuente: Elaboración propia a partir de la información primaria

La situación descrita permite advertir que las autoridades ambientales en los procesos sancionatorios seguidos en contra de las empresas del sector hidrocarburos, no realizan gestiones encaminadas a identificar los daños al medio ambiente, porque su actuar se enfoca exclusivamente en probar el incumplimiento, como única fuente probable de asignación de responsabilidad al infractor. Tal circunstancia, si bien facilita la gestión sancionatoria por la

practicidad en el acceso a los elementos materiales de prueba del incumplimiento en comparación con el daño ambiental, impide que la autoridad cumpla la obligación constitucional de controlar los factores de deterioro ambiental, puesto que no logra siquiera identificarlos con cierto grado de certidumbre y, por tanto, imposibilita que se exija al particular la reparación de los daños causados con la infracción ambiental.

#### ***4.2.5 Medidas compensatorias y/o restaurativas establecidas para la gestión de las externalidades negativas a través de las sanciones ambientales.***

Las medidas compensatorias, son entendidas como aquellas acciones resarcitorias frente a los impactos ambientales negativos de un proyecto que no logran ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos (Ministerio de Ambiente, 2012). Tales impactos, se establecen producto de una evaluación que parte de la caracterización del área de influencia del proyecto, obra o actividad, en perspectiva de las actividades a ejecutar y los efectos que podría generar. En dicho contexto, quien pretende beneficiarse de la licencia ambiental debe proponer dentro del Plan de Manejo Ambiental presentado para el proyecto, medidas expresas de gestión de los impactos sobre los medios biótico, abiótico y socioeconómico, que pretende resarcir a través de medidas de compensación<sup>73</sup>.

El escenario planteado corresponde al establecido en los procesos de licenciamiento ambiental para los impactos o externalidades negativas que genera un proyecto, y que son considerados lícitos. La conducta es lícita, ya sea activa u omisiva, cuando está acorde o en concordancia con el bloque de legalidad, es decir, cuenta con el aval o permiso de las autoridades

---

<sup>73</sup> Las acciones descritas se encuentran expresamente delimitadas y regladas en los términos de referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental que establecen las autoridades.

correspondientes, pero aun así genera daños, aunque sin sobrepasar los límites de la autorización ambiental (Peña, 2013. p.120).

Por ejemplo, el establecimiento de pozos e infraestructura asociada a la explotación de petróleo requiere, por lo general, la remoción de coberturas vegetales, la tala de especies forestales e, incluso, la afectación de bosques naturales. Frente a esa necesidad, el interesado solicita ante la autoridad los permisos correspondientes, pero también tiene la obligación de plantear medidas para compensar ese impacto o externalidad negativa sobre el ecosistema que definitivamente no puede evitar. Y, por su parte, la autoridad, si lo estima viable, autoriza la afectación negativa del ecosistema y los recursos naturales, pero en un escenario regulado en el que se establecen medidas para evitar o minimizar los impactos, y para que aquellos que no puedan evitarse sean compensados.

Por otra parte, en el escenario de los procesos sancionatorios ambientales y de las sanciones impuestas en virtud de una infracción ambiental, se encuentran impactos, externalidades o daños ambientales considerados ilícitos. “Se considera ilícita aquella actuación que violente el ordenamiento y, por tanto, no cuente con los permisos de rigor otorgados por las autoridades” competentes o porque sobrepasa los estándares mínimos de tolerancia (Peña, 2013. p.120).

Para los impactos, externalidades o daños ambientales ilícitos, en Colombia no existen manuales o criterios unificados establecidos por las autoridades para la asignación de compensaciones, como sí ocurre en el escenario de proyectos obras o actividades que se estiman lícitas. Al respecto, es importante señalar que, desde la perspectiva del sistema jurídico, pero también en el contexto fáctico, no resultan equiparables para efectos de la compensación, los impactos lícitos y los ilícitos. Entre muchas razones que podrían advertirse, se encuentra que en

el escenario lícito existe una línea base ambiental previamente identificada y descrita, mientras que en el ilícito no, y, por tanto, los criterios para identificar el grado de afectación de un recurso o ecosistema sin proyecto y con proyecto son diferentes en uno u otro caso.

En el presente estudio, se identificó que, de las 27 sanciones impuestas por la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales<sup>74</sup> entre el periodo 2010-2021 a las empresas del sector hidrocarburos, en ningún caso en los actos sancionatorios se impuso a la persona jurídica infractora la obligación de compensar y/o restaurar el daño o el impacto causado con la infracción.

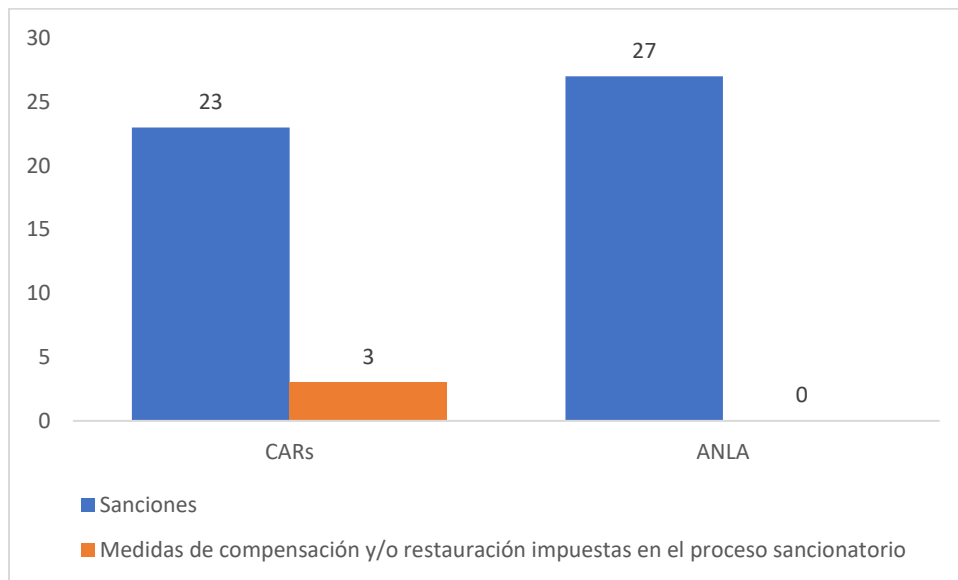
Solamente en una de las sanciones impuestas, se hizo referencia expresa al establecimiento o imposición de medidas de compensación por vía de seguimiento al Plan de Manejo Ambiental establecido por la autoridad ambiental para la operación del proyecto, pero, como se mencionó, en el marco del proceso sancionatorio no se estableció medida compensatoria. En otro caso, se hizo referencia a obligaciones relativas a la implementación de medidas restaurativas por vía de seguimiento ambiental de la licencia, y en el marco de la implementación del plan de restauración que corresponde a una obligación propia de los proyectos ejecutados sobre un escenario de licitud. Y, en otro caso, se refirió la implementación de medidas restaurativas como consecuencia de la imposición de una medida preventiva. En los restantes casos, no hay ninguna mención a la imposición de medidas de restauración o compensación frente a los impactos, externalidades o daños ambientales generados por las empresas sancionadas.

---

<sup>74</sup> Se aclara que durante el año 2010 y los tres primeros trimestres del año 2011, la función sancionadora se encontraba a cargo de la dirección de Licencias, Permisos y Tramites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Y en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ley 3573 de 2011, las funciones de la dirección de licencias fueron asumidas por el ANLA.

En lo correspondiente a las decisiones sancionatorias proferidas por las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en la cuenca sedimentaria “Llanos Orientales”, de las 23 sanciones, en tres (3) de ellas se impusieron medidas compensatorias frente a los impactos, externalidades o daños identificados por la autoridad regional, y en una de ellas, además, se impuso medida restaurativa. Adicionalmente, en otro de los casos, se advirtió la imposición de medidas restaurativas, pero vía seguimiento ambiental de los permisos otorgados, no en el marco del proceso sancionatorio.

**Figura 27.** *Medidas de compensación y/o restauraciones impuestas en el proceso sancionatorio ambiental*



Fuente: Elaboración propia a partir de la información primaria

Respecto de las medidas de compensación, de las tres (3) impuestas por las autoridades ambientales regionales, en la totalidad de los casos, la medida correspondió a la reforestación protectora. En un caso, para ser ejecutada en el área afectada y zonas de protección ambiental, y

en los otros dos casos, en el acto sancionatorio no se hace indicación precisa del área donde deberá ejecutarse la medida compensatoria.

#### **4.3 La eficacia de las sanciones ambientales en la gestión de las externalidades del sector hidrocarburos**

Las sanciones administrativas, en el marco del proceso sancionatorio ambiental, proceden por infracciones. Al respecto, la Ley 1333 de 2009, en el artículo 5, determinó expresamente qué conductas considera constitutivas de infracción ambiental. Por una parte, la referida ley señala que “considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas” ambientales vigentes, y los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Y por la otra, señaló que también será constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que se exigen para configurar la responsabilidad civil extracontractual, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos.

Por su parte, en la Constitución Política de 1991, en relación con la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, se estableció el deber para el Estado, a través de las autoridades legítimamente constituidas, de “imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. Y el régimen sancionatorio ambiental<sup>75</sup> expresamente se dispuso que “la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinente establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción”. De esta manera, puede identificarse con claridad que existe un mandato constitucional y legal que asigna a las autoridades ambientales la obligación

---

<sup>75</sup> Ley 1333 de 2009. Artículo 31. Medidas compensatorias.



de exigir la restauración y compensación de los daños o impactos causado con la infracción ambiental.

Ahora, como se advirtió en acápites precedentes, son múltiples los impactos y externalidades que generan las conductas infractoras y constitutivas de sanción ambiental generadas por las empresas del sector hidrocarburos sobre los recursos hídricos, el suelo, los ecosistemas, la biodiversidad, entre otros. Sin embargo, y a pesar de que se constatan por parte de las autoridades ambientales competentes su existencia, no se le impone al infractor la obligación de compensar aquellos impactos, ilegales por demás, que efectivamente fueron causados sobre los recursos naturales y ecosistemas, y probados en el marco de un proceso administrativo, salvo algunas medidas adoptadas por autoridades ambientales de carácter regional en el 13% de las sanciones impuestas.

De esta manera, se puede advertir que son totalmente ineficaces las sanciones administrativas impuestas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales a las empresas del sector hidrocarburos, en el periodo 2010-2021, para lograr una gestión ambiental adecuada de las externalidades ambientales negativas que genera dicha industria y obtener la compensación o restauración de los impactos o daños generados sobre el medio ambiente y recursos naturales producto de la infracción ambiental.

Y en lo correspondiente a la eficacia de las sanciones proferidas por las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en la denominada cuenca sedimentaria “Llanos Orientales”, aunque con un bajo nivel de eficacia, se destaca la adopción de algunas decisiones para dar cumplimiento a las obligaciones legales y constitucionales que exigen la reparación o compensación de los impactos o daños causados sobre el medio ambiente con ocasión de las

infracciones ambientales, que son establecidas por entidades del orden regional con menos recursos y presupuesto comparado con las entidades del orden nacional.

La circunstancia antes descrita podría encontrarse justificada en el hecho de que las autoridades ambientales competentes para imponer sanciones a las empresas del sector hidrocarburos no acuden a la configuración del daño al medio ambiente como causal constitutiva de infracción ambiental en los procesos sancionatorios. Esto, a su vez, se justifica en el hecho de que comporta menos dificultad demostrar la existencia del incumplimiento de una norma u obligación ambiental que la determinación del daño ambiental en el contexto de la responsabilidad de carácter extracontractual, que presupone, *prima facie*, demostrar el comportamiento activo u omisivo, la existencia de un daño antijurídico de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, cierto y determinado o determinable (Consejo de Estado, 2013), y el nexo de causalidad entre uno y otro.

Sin embargo, el examen tradicional de responsabilidad por daños no resulta plenamente aplicable al daño ambiental, teniendo en cuenta que este comporta ciertas particularidades o matices que resultan insuficientes en un análisis integral de esta clase de responsabilidad (Rojas Quiñones, 2012, p. 83). Lo anterior, teniendo en consideración que la problemática, en cuanto el daño ambiental, puede recaer sobre un número plural de personas, provenir de una o varias conductas, sus efectos nocivos a futuro suelen ser difíciles de apreciar por impredecibles e incalculables, el detrimento de idéntico o diverso interés podrá ser directo, indirecto, reflejo, conexo o consecuencial y la causalidad difusa. (Corte Suprema, 2011).

En ese mismo sentido, la doctrina y la jurisprudencia han planteado diversas tipologías cuando se trata de daños ambientales, discriminando entre “daño ambiental puro” y “daño ambiental consecutivo”. El daño ambiental puro es entendido como “cualquier alteración,

degradación, deterioro, modificación o destrucción del ambiente (agua, aire, flora), causados por cualquier actividad u omisión, que supera los niveles permitidos y la capacidad de asimilación y transformación de los bienes, recursos, paisajes y ecosistema, afectando en suma el entorno del ser humano” (Briceño, 2009, p. 71). Mientras que el daño ambiental consecutivo es “aquel que por reflejo lesiona los derechos y bienes individuales de una persona por causa de la afectación al medio ambiente” (Roper, 2015. p. 139).

Para efectos de identificar el daño como elemento constitutivo de responsabilidad administrativa ambiental en el proceso sancionatorio, el concepto, tipología o noción al que debe acudir es al de daño ambiental puro, teniendo en cuenta que tal régimen no persigue la indemnización de los perjuicios patrimoniales o extrapatrimoniales individuales de una persona o un número plural de personas. Desde esta perspectiva, las autoridades ambientales pueden acudir a tal noción, bajo la cual el concepto de daño resulta equiparable a la noción de impacto o afectación ambiental, la cual, junto con la existencia de nexo causal entre el hecho generador y la afectación ambiental, en el marco de los procesos sancionatorios, siempre debe ser demostrada, con excepción de las conductas que solo generan riesgos. En este sentido, se interpreta la disposición del párrafo del artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, que faculta a la autoridad ambiental para establecer medidas tendientes a compensar y restaurar el daño y también el impacto causado con la infracción.

## Conclusiones

A lo largo de esta investigación, se ha pretendido analizar la correspondencia entre los principios rectores del derecho ambiental, que se desprenden del concepto de “desarrollo sostenible”, y las regulaciones internas que han surgido como cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, específicamente el desarrollo normativo en materia de licenciamiento ambiental y el proceso sancionatorio ambiental.

Siguiendo el análisis realizado, es evidente que en Colombia se ha generado un amplio cuerpo normativo para propender por el desarrollo sostenible, desde leyes y decretos reglamentarios de corte ambiental que comenzaron a promulgarse en la década de 1970, en paralelo a las primeras definiciones académicas de la existencia de una crisis ambiental a escala planetaria originada por las actividades económicas que se realizan sin consideración de los componentes ecológicos y ambientales, hasta el establecimiento de una Constitución Ecológica en 1991.

A partir de la Carta Constitucional, y de los instrumentos internacionales incorporados en nuestra legislación, se ha dado lugar a un cuerpo legal, y un sólido desarrollo jurisprudencial que es concluyente en definir la obligación del Estado en la protección del patrimonio ambiental de la Nación, en el deber de imponer las sanciones legales y de exigir la reparación de los daños causados, entre otros mecanismos, a través del proceso sancionatorio ambiental. Mediante dicho régimen, como instrumento coercitivo del poder punitivo del Estado, se pretendió asegurar la efectividad de los principios y fines ambientales previstos en la Constitución y en las demás normas integrantes de nuestro sistema jurídico, mediante herramientas para facilitar la función preventiva, correctiva y compensatoria de la sanción ambiental.

Sin embargo, al analizar las sanciones proferidas en el marco del proceso sancionatorio ambiental sobre las actividades que hacen parte de la cadena productiva de los hidrocarburos, se logra constatar que estas son ineficaces para asegurar el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que le asignan a las autoridades la obligación de exigir la reparación de los daños causados, y que los facultan para imponer medidas con la finalidad de compensar y/o restaurar los daños o impactos generados con las infracciones ambientales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, en las decisiones sancionatorias adoptadas por la autoridad ambiental nacional, no se les ha impuesto a los infractores ninguna medida tendiente a obtener la compensación o restauración de los daños o impactos ambientales, a pesar, incluso, de ser identificados en el marco del proceso sancionatorio. Se destacan solamente algunas medidas compensatorias ordenadas por autoridades ambientales en el orden regional, sin embargo, dichas autoridades cuentan con un reducido margen de competencias, en consideración a que el licenciamiento ambiental del sector hidrocarburos y la imposición de las correspondientes medidas sancionatorias, son resorte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, y la Corporaciones Autónomas cuentan con una limitada competencia residual.

La ineficacia de las sanciones ambientales en la gestión de las externalidades negativas de la industria de los hidrocarburos en Colombia, desde nuestra perspectiva, se explica por la imposición de políticas en las que se concibe el desarrollo como simple crecimiento económico, sin consideración de los límites o umbrales ambientales ni de las condiciones de desigualdad económica existentes, lo que ha redundado en el “desmantelamiento sistemático” de la institucionalidad encargada de la gestión y control ambiental. Tal es el caso del Conpes 3762 de 2013, en el que se cataloga a los instrumentos de manejo y control de los impactos ambientales, como las “principales dificultades que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo”.

Y precisamente, el debilitamiento del sector ambiental se ha gestado, entre otros factores, favoreciendo la imposición de disposiciones normativas de mayor laxitud frente a la planeación y gestión ambiental por parte de los sectores económicos, desregularizando los instrumentos de control ambiental para generar celeridad en el trámite de las licencias en lugar de hacer una gestión eficaz del patrimonio ambiental. Y también, porque no existe interés, desde los gobiernos de turno, en fortalecer la capacidad de las entidades ambientales para gestionar adecuadamente el rol de autoridad, limitando los recursos y elementos mínimos esenciales que les permitan cumplir a cabalidad con los mandatos constitucionales y legales. Así, se logra evidenciar que, en materia de la reglamentación del licenciamiento ambiental y proceso sancionatorio ambiental, han primado los intereses económicos sectoriales sobre la capacidad del Estado para garantizar el control ambiental de las actividades económicas como parte de la gestión pública para la protección del patrimonio ambiental.

De esta manera, el desestimulo a la gestión de control ambiental, se traduce en la limitación práctica de la capacidad técnica de la autoridad. Como un ejemplo de ello, en la imposición de sanciones ambientales prevalece exclusivamente su aplicación por el incumplimiento de normas u obligaciones normativas, omitiendo identificar los daños ambientales, situación que, a su vez, impide que se impongan las medidas adecuadas para exigir su reparación o compensación. Tal circunstancia, se justifica en que la asignación de responsabilidad por daños al medio ambiente demanda una mayor cantidad de recursos técnicos y humanos, que en el caso del simple incumplimiento.

No obstante, en la investigación se logró advertir que, en muchos casos la autoridad ambiental identifica en el marco del proceso sancionatorio, afectaciones ambientales ciertas y concretas que se configuran en “daños ambientales puros” sobre los recursos naturales y

ecosistemas y, sin embargo, evita asignar responsabilidad al infractor por tal circunstancia, e imponer las medidas correspondientes para asegurar la restauración o compensación por los daños causados. Dicha situación redundante en que los impactos prevalecen como externalidades negativas que no son atendidas o gestionadas, y que se consolidan como pasivos ambientales, incluso a pesar de producirse una sanción económica, pues el valor de la multa generalmente no se invierte en la protección de los recursos naturales o ecosistemas degradados producto de la infracción ambiental que la originó, teniendo en cuenta que dichos valores no constituyen una renta con tal destinación específica.

En este contexto, los daños ambientales generados por las infracciones causadas en el marco de las actividades del sector hidrocarburos, que no son gestionados adecuadamente, ya sea porque la autoridad ambiental omite la imposición de obligaciones encaminadas a su restauración o compensación, o porque no reinvierte los recursos provenientes de la multa en la recuperación de las zonas degradadas, cuentan con la vocación de convertirse en pasivos ambientales. Y tales pasivos, pasan a ser asumidos por la sociedad, especialmente por las comunidades situadas en las áreas de influencia en las que se concentra la mayor cantidad de proyectos, de impactos y de externalidades negativas.

En este orden, se evidencia que, en términos formales, el Estado tiene un amplio abanico de atribuciones legales para promover el desarrollo sostenible, en este caso, a través de la sanción frente a las infracciones ambientales generadas por la industria de hidrocarburos, en aras de obtener la compensación o restauración de los componentes ecológicos afectados por dicha actividad económica. Sin embargo, tales atribuciones no son eficazmente implementadas, por lo que, en términos prácticos, los daños y afectaciones sobre el patrimonio ambiental de la nación no son reparados o compensados, en perjuicio de la ciudadanía presente y futura, y

especialmente de aquella que se beneficia de los servicios ecosistémicos mayormente afectados por las conductas infractoras. Esta situación puede definirse como una representación de la distancia entre lo formal y lo real, es decir, entre lo definido en un cuerpo normativo que no tiene efectos en la realidad.

De acuerdo con lo expuesto, a manera de recomendaciones, se destaca la importancia de formular ajustes institucionales para asegurar una gestión más eficaz de los daños y externalidades ambientales generados por proyectos económicos particulares, especialmente los proyectos de hidrocarburos. Dicho ajuste, parte de proponer el fortalecimiento de la acción pública de control y seguimiento ambiental para la identificación de los daños ambientales generados por las actividades económicas, para el caso de estudio la industria de hidrocarburos. Como se advirtió en el presente estudio, el actuar de las autoridades ambientales, se ha enfocado en la sanción respecto de incumplimientos de normas y obligaciones ambientales exigidas en la licencia ambiental, siendo prácticamente inexistentes, la identificación y determinación de los daños ambientales generados con las infracciones.

En este sentido, bajo los actuales parámetros que definen el proceso sancionatorio ambiental, las autoridades cuentan con la competencia para investigar la ocurrencia de daños ambientales asociados a las actividades económicas privadas y para determinar la responsabilidad por su ocurrencia. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento técnico y operativo de las Autoridades Ambientales, en el orden nacional y regional, tanto en su capacidad investigativa sobre los daños ambientales, como en su capacidad sancionatoria, permitiría generar medidas adecuadas para gestionar en realidad los daños y externalidades ambientales producidas por los actores privados, más allá de la simple imposición de multas.



Por otra parte, también se proponen ajustes normativos sobre el proceso de licenciamiento ambiental, estableciendo criterios ecológicos y socioambientales que estructuren restricciones estrictas para el desarrollo de proyectos de hidrocarburos de acuerdo con criterios definidos públicamente. Por ejemplo, la fragilidad ecológica de especies y ecosistemas, o la afectación de comunidades locales como pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas o comunidades campesinas, cuyas formas de producción y habitación de los territorios pueden ser altamente dependientes de la disponibilidad de recursos naturales de calidad.

Asimismo, en el proceso de licenciamiento ambiental requiere el fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria, y acudir a la financiación de estudios ambientales independientes, que permitan documentar bajo criterios técnicos, las consideraciones respecto del desarrollo de proyectos económicos de alto impacto a nivel local, como criterio de decisión pública por parte de la autoridad ambiental. Lo anterior, teniendo en cuenta que, tal y como se adelanta el proceso de licenciamiento ambiental en la actualidad, depende exclusivamente de la información recopilada y presentada por las empresas consultoras que son contratadas por los actores empresariales para elaborar los documentos técnicos como Planes de Manejo Ambiental y Estudios de Impacto Ambiental. En este propósito, el rediseño del proceso de licenciamiento ambiental podría dar prelación a la comprensión de las dimensiones ecológicas y socioeconómicas y no a la celeridad con la cual se otorgan licencias ambientales, que ha sido el principal propósito de los ajustes normativos que se han hecho sobre el licenciamiento ambiental en las últimas décadas en Colombia.

Si bien en la presente investigación se plantean las dos propuestas para mejorar la eficacia de las sanciones ambientales para la gestión de externalidades de los sectores económicos generadores de alto impacto ambiental, específicamente el sector de hidrocarburos surge la

preocupación académica y cívica sobre la eficiencia de las entidades estatales para hacer una gestión efectiva de la crisis climática global que está siendo y será determinante del futuro de la humanidad. Quedan dos preguntas abiertas concordantes a la discusión presentada sobre el concepto de desarrollo sostenible: ¿Están los Estados-nación en capacidad de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos a nivel internacional? ¿Son los Estados-nación organizaciones eficientes para lograr propósitos de sostenibilidad ambiental como, por ejemplo, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o la pérdida masiva e irreversible de biodiversidad? El análisis presentado en esta investigación permite plantear como hipótesis principal que la respuesta a ambas preguntas es negativa.

## Bibliografía

- Almandoz, Arturo (2008). Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en Latinoamérica en el siglo XX. En: Revista Eure, Vol. XXXIV, No. 102. Pp. 61 – 76.
- Andrade, Giulia De Rossi; Gallo Aponte, William Iván (2019). La efectividad de las sanciones administrativas ambientales en una perspectiva comparada. Algunas consideraciones desde las implicaciones constitucionales de la potestad sancionadora. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.  
[https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/2716/1/MKA-spa-2019-La efectividad de las sanciones administrativas ambientales en una perspectiva comparada](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/2716/1/MKA-spa-2019-La%20efectividad%20de%20las%20sanciones%20administrativas%20ambientales%20en%20una%20perspectiva%20comparada)
- Alonso V., Ayala M. y Chamas P. (2020). Compensaciones por pérdida de biodiversidad y su aplicación en la minería: los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y el Perú, serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL.
- Amador, Karen y Carabaly, Cristian (2019). El principio de tipicidad y su aplicación en las investigaciones sancionatorias ambientales por violaciones a instrumentos de comando y control. En: Procedimiento Sancionatorio Ambiental 10 Años De La Ley 1333 de 2009. Pág. 23-60.  
<https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/pdfreader/procedimiento-sancionatorio-ambiental-10-aos-de-la-ley-1333-2009>
- Ardila Barbosa, W. Y. (2014). Impacto de la industria petrolera en el medio ambiente – UPSTREAM. Tesis. Escuela de Ingeniería de Petróleos, Universidad Industrial de Santander.

- Avellaneda, A. (2009). Petróleo e impacto ambiental en Colombia. *Revista de la Universidad Nacional* (1944-1992).
- Bobbio, N. (1992). *Teoría general del derecho*. Bogotá: Editorial Temis.
- Briceño Chaves, A. M. (2009). Aproximación a los conceptos de daño ecológico y de daño ambiental. Dos daños en un mismo esquema de responsabilidad. En *Daño Ambiental T. II*. Universidad Externado de Colombia.
- Brundtland, G.H, (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo “Nuestro Futuro Común”*. Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/42/427>
- Burbano Ortega, E. (2019). Responsabilidad estatal por el daño ambiental causado en la actividad petrolera. Tratamiento en el Consejo de Estado. Tesis. Universidad del Rosario.
- Carrizosa Umaña, Julio (2007). Ambiente y desarrollo, el reto de la sostenibilidad. En: “El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes Interdisciplinarios”. Bogotá D.C. Universidad de Los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales – CIDER. Pág. 283-314
- Castro Amado, D.A., Casallas Abril, Y., García Correa, C. & Villamil Mora, G. (2018). Jerarquización, estandarización y zonificación de impactos ambientales de trescientos proyectos licenciados ANLA. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).
- Crutzen, Paul J. y Stroemer, Eugene F. (2000). The Anthropocene. En: *Global Change News Letter*. No. 41. The International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP): A Study of Global Change of the International Council for Science (ICSU)

Contraloría General de la República (2006). Estado actual del licenciamiento ambiental en

Colombia. En: Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005-2006. Pág. 155-188.

Consejo Internacional sobre Transporte Limpio - ICCT (2011). Introducción a la refinación del petróleo y producción de gasolina y diésel con contenido ultra bajo de azufre. Bethesda, Maryland.

Esteva, Gustavo (1996). Desarrollo. En: Sachs, Wolfgang. Ed. (1996) Diccionario del Desarrollo. Una Guía del Conocimiento como Poder. PRATEC.

Gallopín, Gilberto (2003). *Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico*. Impreso por Naciones Unidas – CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5763-sostenibilidad-desarrollo-sostenible-un-enfoque-sistematico>

González Ordovás, María José (2003). Ineficacia, anomia y fuentes del derecho. Madrid: Dykinson.

<http://search.ebscohost.com.ezproxy.ucaldas.edu.co/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=99751&site=ehost-live>

González Villa, Julio Enrique (2006). *Derecho Ambiental Colombiano. Parte General Tomo I y II*. Universidad Externado de Colombia.

Gronemeyer, Marianne (1996). Ayuda. En: Sachs, Wolfgang. Ed. (1996) Diccionario del Desarrollo. Una Guía del Conocimiento como Poder. PRATEC.

Guhl Nannetti, Ernesto y Leyva, Pablo (2015). La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible? Friedrich-Ebert-Stiftung de Colombia (Fescol). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11555.pdf>

Guhl, Andrés (2007). Balancear “conservación” y “desarrollo” para lograr “conservación para el desarrollo”. En: “El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes

Interdisciplinarios”. Bogotá D.C. Universidad de Los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales – CIDER. Pag. 317-332

Guzmán Jiménez, L.F. y Ubajo Osso, J.D.. (2019). Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2165/MKA-spa-2019->

[Garantias\\_procedimentales\\_en\\_el\\_ambito\\_sancionatorio\\_ambiental\\_Un\\_analisis\\_de\\_eficacia\\_administrativa;jsessionid=7A1A58F3754B91CA402974E83C7894B5?sequence=1](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2165/MKA-spa-2019-Garantias_procedimentales_en_el_ambito_sancionatorio_ambiental_Un_analisis_de_eficacia_administrativa;jsessionid=7A1A58F3754B91CA402974E83C7894B5?sequence=1)

Gómez-rey, Andrés; Henao Mera, Álvaro José, y Rincón Escobar, Camilo Alexander (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. Editorial Universidad del Rosario.

<https://editorial.urosario.edu.co/gpd-la-mineria-en-paramos-humedales-y-reservas-forestales.html>

Giraldo, A. E. B., Valero, J. C. C., & Martínez, A. (2005). ¿Es atractiva la contratación petrolera para la inversión privada en Colombia? Univ. Nacional de Colombia.

Gómez, H. S. (2001). El reto del petróleo en Colombia.

Hierro, Liborio. (2005). La eficacia de las normas jurídicas. Barcelona: Editorial Ariel.

<https://elibro-net.ezproxy.ucaldas.edu.co/es/ereader/ucaldas/48275?page=72>

Hoopwood, B., Mellor, M. y O'Brien, G. (2005). Sustainable Development: Mapping Different Approaches. En: Sustainable Development. No. 13, Pp. 38 – 52. 2005.

Lesmes Orjuela, Roberth (2019). Principios que gobiernan la potestad sancionatoria ambiental.

En: Procedimiento Sancionatorio Ambiental 10 Años De La Ley 1333 de 2009. Pág. 23-60. <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/pdfreader/procedimiento-sancionatorio-ambiental-10-aos-de-la-ley-1333-2009>

- Lesmes Orjuela, Roberth (2019). La presunción de culpa y otros asuntos relevantes del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano. En: Procedimiento Sancionatorio Ambiental 10 Años De La Ley 1333 de 2009. Pág. 182.
- Lascuraín Sánchez, Juan Antonio y Fakhouri Gómez, Yamila (2019). Principios del Derecho penal. El principio de legalidad y las fuentes del derecho penal. En: Manual De Introducción Al Derecho Penal. Pág. 47-68  
[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-DP-2019-110](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DP-2019-110)
- Mantilla McCormick, Carlos (2001). Perspectiva colombiana de las nuevas tendencias en derecho y regulación de hidrocarburos. Ponencia presentada para el congreso internacional de derecho y regulación energética en la Universidad Externado de Colombia.
- Martinez Alier, Joan, y Roca Jusmet, Jordi (2001). Economía Ecológica y Política Ambiental. 2da Edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meadows, D.H.; Meadows, D.L.; Randers, J; Behrens, W. (1972). "*The Limits To Growth. A Report for The Club Of Rome's Project on the Predicament of Mankind*".  
<http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>
- Mont, Oksana; Boada Ortiz, Alejandro (2010). *Producto, Producción y Consumo: los frentes de la sostenibilidad*. En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente Tomo X. Universidad Externado de Colombia.
- Molina Roa, J. A. (2017). Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas-POMCA-como determinantes de licencias, permisos y autorizaciones ambientales. El conflicto entre el desarrollo económico y el ordenamiento ambiental del territorio. *Medio ambiente y ordenación del territorio*.

- Munévar Quintero, C y Valencia Hernández, Javier. (2020). Los conflictos socio-ambientales en Colombia en el contexto de las Licencias Ambientales y el acceso a la justicia. Revista Jurídicas, 17 (1), 42-63.
- Negrette, Rodrigo (2010). Introducción y análisis comparativo del nuevo régimen sancionatorio en materia ambiental. P. 126-155. En: Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental. <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/pdfreader/nuevo-rgimen-sancionatorio-ambiental>
- Organización de Naciones Unidas (1972). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano Estocolmo de 1972. <https://undocs.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>
- Organización de Naciones Unidas (1992). Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente de Río de Janeiro de 1992. 3 al 14 de junio de 1992. [https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))
- Osorio Sierra, Álvaro (2019). Naturaleza jurídica y principio del proceso sancionatorio ambiental en Colombia. En: Procedimiento Sancionatorio Ambiental 10 Años De La Ley 1333 de 2009. Pág. 23-60. <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/pdfreader/procedimiento-sancionatorio-ambiental-10-aos-de-la-ley-1333-2009>
- Peña Chacón, M. (2018). Daño Ambiental y Prescripción. Revista Judicial, Costa Rica, No. 109. p. 117-143.
- Perry Rubio, Guillermo (1992). Política petrolera: Economía y medio ambiente. Friedrich-Ebert-Stiftung de Colombia (Fescol).
- Rebollo Puig, Manuel (2013). El concepto de sanción administrativa. En: Derecho Sancionatorio Ambiental. <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/pdfreader/derecho-sancionatorio-ambiental50112268>



- Rodríguez, Gloria Amparo (2011). Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Foro Nacional Ambiental.
- Rodríguez Becerra, M. (2008). Gobernabilidad instituciones y medio ambiente en Colombia. Friedrich-Ebert-Stiftung de Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental. <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2011/11/Libro-medio-ambiente1.pdf>
- Ríos Sánchez, B. (2021). Análisis de las externalidades causadas por las actividades petroleras en el departamento del Meta sobre la provisión de servicios ecosistémicos. Universidad de los Andes.
- Rodríguez S., L. (2007). Protocolo de Kioto: debate sobre ambiente y desarrollo en las discusiones sobre cambio climático. *Gestión y Ambiente*, 10(2), 119–128. Recuperado a partir de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/1417>
- Rojas Quiñones, S. (2012). “La responsabilidad civil por afectaciones ambientales”. Editorial Ibáñez.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando (2014). Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora: aplicación al sector energético, ambiental, de telecomunicaciones y en otros sectores. <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/pdfreader/reflexiones-en-torno-la-potestad-administrativa-sancionadora-aplicacin-el-sector-energico-ambiental-de-telecomunicaciones-y-otros-sectores>
- Sachs, Jeffrey (2008). Economía para un planeta abarrotado. Barcelona: Editorial Debate. Trad. de Ricardo García Pérez.
- Sen, Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Barcelona: Editorial Planeta S.A. Trad. Ester Rabasco y Luís Toharia.

- Sbert, José María (1996). Progreso. En: Sachs, Wolfgang. Ed. (1996) Diccionario del Desarrollo. Una Guía del Conocimiento como Poder. PRATEC.
- Shamsul, M. (1999). The fate of sustainable development under neo-liberal regimes in developing countries. En: International Political Science Review. Vol. 20. No. 2. Pp. 197-218. 1999.
- Swyngedouw, Erik. 2011. Whose environment? The end of nature, climate change and the process of post-politicization. En: Ambiente & Sociedades. Vol. 14, No. 2. Pp. 69 – 87. Jul – Dic, 2011.
- The Biodiversity Consultancy, (2015). Guía transectorial para implementar la jerarquía de mitigación.
- Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME (2005). La Cadena del Petróleo en Colombia. Bogotá. Primera edición.
- Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME (2013). Cadena del Petróleo. Bogotá.
- Vides, L. A. M. (2010). *Agencia Nacional de Hidrocarburos*. 124
- Vásquez C., H. (2012). La historia del petróleo en Colombia. Revista Universidad EAFIT, 30(93), 99–109. Recuperado a partir de <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1418>
- Velásquez Muñoz, C. (2011). Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del Medio Ambiente y los recursos naturales. Revista De Derecho, 22(22). Consultado el febrero 24, 2021, de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2842/4177>
- Vargas-Chaves, Ivan, Gómez-Rey, Andrés, Ibáñez-Elam, Adolfo (2020). La debilidad del Sistema Nacional Ambiental bajo la mirada de la Resolución 0631 de 2015. En: Escuela

de Derecho Ambiental. <https://ebook.urosario.edu.co/epubreader/escuela-de-derecho-ambiental>

## **Normas**

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Ley 23 de 1973, por la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. Diciembre 19 de 1973.

Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diciembre 18 de 1974. D.O. No. 34.243.

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. 22 de diciembre de 1993. D.O. No. 41.146

Ley 1333 del 21 de julio de 2009: "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

Departamento Nacional de Planeación (2013). Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos- PINES. <https://www.ani.gov.co/conpes-3762-de-2013>

Ministerio de Ambiente. 1997. Guía Básica Ambiental para Programas de Exploración Sísmica Terrestre.

Ministerio de Ambiente. 2015. Proyecto de Decreto “Por el cual se establecen las condiciones mínimas para la realización de actividades de adquisición sísmica terrestre para el sector de hidrocarburos”. Publicado en:

<http://proyectos.andi.com.co/Ambiental/SiteAssets/Proyecto%20decreto%20sismica%20terrestre.pdf>

Corporación para el Desarrollo sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena – CORMACARENA, (2013). Términos de referencia para la elaboración de medidas de manejo ambiental para la ejecución de programas sísmicos en el departamento del Meta.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA (2010). Resolución 0440 de 2010. Por medio de la cual se integran los criterios ambientales para la ejecución de programas sísmicos.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014). Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos M-M-INA-01. Adoptados mediante Resolución No. 0421 de 20 de marzo de 2014.

[https://www.anla.gov.co/documentos/normativa/terminos\\_referencia/TdR%20exploracion%20HC%20VF%20Para%20adopci%C3%B3n%20sin%20CC.pdf](https://www.anla.gov.co/documentos/normativa/terminos_referencia/TdR%20exploracion%20HC%20VF%20Para%20adopci%C3%B3n%20sin%20CC.pdf)

Ministerio de Ambiente (1999). Guía de manejo ambiental para proyectos de perforación de pozos de petróleo y gas.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). Términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de explotación de hidrocarburos HI-TER-1-03. Adoptados mediante Resolución No. 1543 del 6 de agosto de 2010.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2006). Términos de referencia para la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas para proyectos lineales - DA-TER-3-01. Adoptados mediante Resolución No. 1277 del 30 de junio de 2006

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010) Términos de Referencia para la elaboración del E.I.A, para la conducción de fluidos productos en el sector de hidrocarburos - HI-TER- 1-05. Adoptados mediante Resolución No. 1275 del 30 de junio de 2006.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). T.R. para la elaboración del E.I.A, para terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos líquidos - HI-TER-1-06. Adoptados mediante Resolución No. 1253 del 30 de junio de 2006.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). T.R. para la elaboración del E.I.A, para la construcción y Operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación - HI-TER-1-07. Adoptados mediante Resolución No. 1269 del 30 de junio de 2006.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012). Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2013). Informe de Gestión 2012.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2014). Informe de Gestión 2013.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2015). Informe de Gestión 2014.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2016). Informe de Gestión 2015.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2017). Informe de Gestión 2016.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2018). Informe de Gestión 2017.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2019). Informe de Gestión 2018.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2020). Informe de Gestión y Sostenibilidad GRI 2019.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2021). Informe de Gestión y Sostenibilidad GRI 2020.

### **Sentencias**

Corte Constitucional (1992). Sentencia T – 411. M. P. Alejandro Martínez Caballero. 17 de junio de 1992.

Corte Constitucional (1994). Sentencia C-058. Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Corte Constitucional (2010). Sentencia C-595. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Corte Constitucional (2012). Sentencia C-030. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Corte Constitucional (1998). Sentencia C-126. Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Corte Constitucional (1998). Sentencia C-769. Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Corte Constitucional (2003). Sentencia C-530. Magistrado Ponente: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Corte Constitucional (2008). Sentencia SU-1010. Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL

Corte Constitucional (2005). Sentencia T-1087 de 2005. Magistrado Ponente: ALVARO TAFUR GALVIS

Corte Constitucional (2009). Sentencia C-196/09. Magistrado Ponente: (E): Dra. CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Corte Suprema de Justicia (2009). Sentencia del 24 de agosto de 2009, M.P. William Namén Vargas.

Corte Suprema de Justicia (2011). Sentencia del 21 de febrero de 2011, M.P. William Namén Vargas. Referencia: 52835-3103-001-2000-00005-01

Consejo de Estado (2002). Consejero ponente: María Elena Giraldo Gómez, 02/05/2002. Expediente: 70001-23-31-000-1994-3477-01(13477)

Consejo de Estado (2018). Consejero ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, 01/08/2018. Expediente: 250002342000201306148 01 (0491-2017)

Consejo de Estado (2017). Consejero ponente: César Palomino Cortés. 26/10/2017. Expediente: 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15)

Consejo de Estado (1998). Consejero ponente: Manuel S. Urueta Ayola. 20/08/1998. Expedientes: 4599 y 4647

Consejo de Estado (2016). Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 10/11/2016. Expediente: 76001-23-31-000-2003-00707-01 (33870)

Consejo de Estado (1999). Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. 12/08/1999. Radicación número: 5500

Consejo de Estado (2018). Consejero ponente: William Hernandez Gómez, 17/10/2018. Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00234-00(0530-13)

**Actos administrativos – (Información Primaria)**

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Oficio Radicación: 2022036507-2-000 del 01 de marzo de 2022.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Oficio Radicación: 2022067087-2-000 del 07 de abril de 2022.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0044-00-2018.  
Resolución No. 00052 del 21/01/2020, y Resolución No. 00290 del 09/02/2021.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0230-00-2018.  
Resolución No. 0669 del 20/06/2014 y Resolución No. 1509 del 10/12/ 2014.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0262-00-2019.  
Resolución No 1207 del 2/12/2013 y Resolución No 1589 del 26/12/2014.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0309-00-2019.  
Resolución No. 01778 del 7/10/2021.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0354-00-2019.  
Resolución No.00609 del 30/04/2018 y Resolución No.00741 del 06/05/2019.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0357-00-2019.  
Resolución No.00545 del 27/05/2016 y Resolución No.00679 del 15/06/2017.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0493-00-2019.  
Resolución No. 02130 del 26/11/2021.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0542-00-2019.  
Resolución No.01714 del 30/09/2021, y Resolución No.02401 29/12/2021.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0611-00-2019.  
Resolución No.01448 del 30/11/2016 y Resolución No.01686 del 21/12/2017.



Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0636-00-2019.  
Resolución No.1310 del 18/12/2013 y Resolución No.1590 del 26/12/2014.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0639-00-2019.  
Resolución No.1399 del 30/10/2015, y Resolución No.1235 del 20/10/2016.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0653-00-2019.  
Resolución No. 1006 del 4/10/2013.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0669-00-2019.  
Resolución No. 1397 del 30/10/2015.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0773-00-2019.  
Resolución No.1830 del 13/11/2020, y Resolución No.1003 del 10/06/2021.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0787-00-2019.  
Resolución No. 00754 del 27/04/2021.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0864-00-2019.  
Resolución No.2513 del 23/12/2019 y Resolución No.2112 23/12/2020.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0884-00-2019.  
Resolución No.02216 del 29/11/2018 y Resolución No.01547 del 01/08/2019.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0907-00-2019.  
Resolución No.1155 del 18/11/2013 y Resolución No.1063 del 10/09/2014.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0910-00-2019.  
Resolución No. 1110 del 28/09/2014.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0912-00-2019.  
Resolución No.1531 del 30/11/2015 y Resolución No.0670 del 23/06/2016.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0922-00-2019.

Resolución No.0605 del 09/06/2016 y Resolución No.1030 del 15/09/2016.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0952-00-2019.

Resolución No.1195 del 28/09/2016 y Resolución No.1135 del 30/09/2016.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0963-00-2019.

Resolución No. 01496 del 9/09/2020.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0992-00-2019.

Resolución No.01584 del 16/12/2016 y Resolución No.00075 del 23/01/2018.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN0993-00-2019.

Resolución No.0723 del 04/07/2014 y Resolución No.0819 del 13/07/2015.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN1068-00-2019.

Resolución No.0469 del 02/05/2016 y Resolución No.00695 del 16/06/2017.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Expediente Sancionatorio SAN1110-00-2019.

Resolución No. 1613 del 10/09/2021.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena

Expediente Sancionatorio PM-GA.3.11.018.097. Resolución No. PS-GJ 1.2.6.19.1370 del 17/07/2019 y Resolución No. PS-GJ.1.2.6.21. 0127 del 18/02/2021.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.09.173

Resolución No. 200 41.17 0686 del 24/05/2017

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.09.386

Resolución No. 200 41 13 0550 del 20/04/2013

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.10.627

Resolución No. 200 41 12.0070 del 31/01/2012

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.11.024  
Resolución No. 200.36 18.0621 del 15/05/2018

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.11.159  
Resolución No. 200 36.18.1143 del 10/08/2018

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.11.195  
Resolución No. 200 41 15.1263 del 28/08/2015

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.12.016  
Resolución No. 200 41 13 1393 del 15/15/2013

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.12.090  
Resolución No. 20041.13.1811 del 27/12/2013

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.12.112  
Resolución No. 200 41 13.1391 del 15/10/2013

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.12.113  
Resolución No. 200 41 17 1849 del 23/11/2017

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.12.114  
Resolución No. 200.41.17.2240 del 29/12/2017

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.12.297  
Resolución No. 200 41 13 1392 del 15/10/2013

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.13.245  
Resolución No. 200 36 19 1373 del 02/08/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.15 035  
Resolución No. 200 36 19 1370 del 02/08/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.15.025

Resolución No. 200 36.19.1357 del 02/08/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.15.243

Resolución No. 200 36 19.2573 del 27/12/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.15.245

Resolución No. 200 36 19.2456 del 27/12/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.15.262

Resolución No. 200 36 19 2613 del 31/12/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.16.003

Resolución No. 200 41 16.1717 del 20/12/2016

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.16.138

Resolución No. 200 36.19.2523 del 27/12/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.16.281

Resolución No. 200 36 1 9.2458 del 27/12/2019

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Expediente Sancionatorio 200.38.16.311

Resolución No. 200 36 19 2455 del 27/12/2019