UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Análisis jurídico sobre las sanciones ambientales impuestas a empresas de conducción de gas natural y energía eléctrica en Colombia (2000-2008)

Eduardo Fernández Alonso

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Minas, Escuela de Geociencias y Medio Ambiente
Medellín, Colombia
2011

Análisis jurídico sobre las sanciones ambientales impuestas a empresas de conducción de gas natural y energía eléctrica en Colombia (2000-2008)

Eduardo Fernández Alonso

Tesis presentada como requisito para optar al título de:
Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

Carlos Alberto Zárate Yépes
Abogado

Línea de Investigación:
Conocimiento general de la problemática de la gestión ambiental en los mercados objetivos de ISA, CAN, MERCOSUR y Centroamérica

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Minas, Escuela de Geociencias y Medio Ambiente
Medellín, Colombia

2011

AGRADECIMIENTOS

A Interconexión Eléctrica S.A ESP (ISA), por la concesión de la beca con la cual pude adelantar el trabajo investigativo y al Fondo ISA – UNAL que asignó los recursos económicos y medios logísticos para adelantar el objetivo propuesto.

A los jurados y revisores de este trabajo.

A los profesionales de las entidades públicas y privadas que prestaron su colaboración y compartieron su información, en especial:

Al ingeniero Jairo Jaimes de la Trasportadora de gas internacional (TGI), en Bucaramanga, al Abogado Alberto Castillo de Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga (CDMB) en Bucaramanga, al abogado Juan Martínez de la Defensoría Delegada para la defensa de los derechos colectivos y del medio ambiente, adscrito a la Defensoría del Pueblo, en Bogotá, y al abogado Nelson Soler Soler de Corpoboyacá, en Tunja.

A la economista y estudiante de Maestría, Milena Mejía Giraldo por su apoyo en el manejo de la información, a la profesora Gladys Bernal por el apoyo administrativo del proyecto y a Mónica María Montoya, por la gestión administrativa.

A todos gracias.

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE GRAFICAS.....IX
LISTA DE ANEXOS.....XII
LISTA DE TABLAS ANEXAS..... XIV
SIGLAS……..XVII
RESUMEN……..XX
ABSTRACT……..XXII
INTRODUCCIÓN.....2
1. CAPITULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....3
1.1 NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN.....3
1.2 JUSTIFICACIÓN.....3
1.3 AUSENCIA DE INFORMACIÓN.....6
1.4 IMPORTANCIA DEL TEMA.....10
1.4.1 Razones de tipo legal. 11
1.5 DIFICULTADES ENCONTRADAS.....11
1.6 INSATISFACCIONES EN EL TEMA.....11
1.7 CONFLICTO GENERADO.....12
1.8 MOTIVACIÓN.....12
1.9 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....12
2. CAPITULO 2. MARCO TEORICO.....13
2.1 DELIMITACIÓN DEL TEMA.....13
2.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....14
2.2.1 Situación del sector energético en Colombia. 14
2.2.2 Dinámicas de los subsectores de gas natural y energía eléctrica.....14
2.2.2.1 Dinámica del sector gas natural.....15
2.2.2.2 Impactos ambientales del sector gas.....16
2.2.2.3 Dinámica del subsector de energía eléctrica 18
2.2.2.4 Impactos ambientales del sector eléctrico 18
2.3 MARCO JURÍDICO PLANTEADO.....20

2.3.1 Normas constitucionales ambientales en Colombia..... 21
2.3.2 Normas legales ambientales en Colombia..... 22
2.3.2.1 Normas legales del subsector de gas natural en Colombia 22
2.3.2.2 Normas legales del subsector de energía eléctrica 22
2.3.3 Jurisprudencia ambiental en Colombia 23
2.3.3.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional..... 23
2.3.3.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado..... 29
2.3.3.3 Jurisprudencia de otros tribunales colombianos 31
2.3.4 Sancionabilidad ambiental: antecedentes legales en Colombia 33
2.3.4.1 Titularidad de la potestad sancionatoria..... 36
2.3.4.2 Distinción entre sanción penal y sanción administrativa 38
2.3.4.3 Distinción entre delitos y contravenciones 38
2.3.4.4 Procedimiento sancionatorio en la Ley 1333 de 2009 40
2.3.4.5 Principios que rigen el derecho administrativo sancionador 40
2.3.4.6 Estructura de la Ley 1333 de 2009 46
2.3.5 La Ley 1333 de 2009: los debates suscitados 50
2.3.5.1 La constitucionalidad del proyecto de Ley 1333 de 2009..... 50
2.3.5.2 La Corte Constitucional y las demandas contra la Ley 1333 de 2009……51
2.3.5.3 Otros debates sobre la Ley 1333 de 2009 54
2.3.6 El problema de la responsabilidad objetiva..... 63
2.3.6.1 La jurisdicción civil y la responsabilidad objetiva 65
2.3.6.2 La actividad peligrosa en la producción de hidrocarburos y de conducción de energía eléctrica..... 66
2.3.6.3 La actividad peligrosa en el sector hidroeléctrico..... 68
2.3.7 El problema de las multas ambientales 69
2.3.7.1 Las multas en el ámbito penal 69
2.3.7.2 Las multas en el ámbito ambiental..... 70
2.3.8 El papel de la Fiscalía General de la Nación en la sancionabilidad ambiental……71
2.3.8.1 Delitos contra el medio ambiente investigados por la Fiscalía General de la Nación..... 72

2.3.9 Las autoridades ambientales en Colombia y su papel sancionador ... 72
2.3.9.1 Las autoridades ambientales establecidas ... 72
2.3.9.2 Cobertura de las Corporaciones Autónomas Regionales ... 73
3. CAPITULO 3. OBJETIVOS ... 77
3.1 Objetivo general ... 77
3.2 Objetivos específicos ... 77
4. CAPITULO 4. PROPOSITO DE LA INVESTIGACION ... 78
5. CAPITULO 5. HIPOTESIS ... 79
5.1 Primera hipótesis ... 79
5.2 Segunda hipótesis ... 79
6. CAPITULO 6. DISEÑO METODOLOGICO ... 80
7. CAPITULO 7. RESULTADOS Y DISCUSION ... 81
7.1 Universo analizado ... 81
7.2 Cobertura ... 81
7.3 Grado de respuesta ... 81
7.4 Falencias encontradas ... 82
7.5 Fichas utilizadas y su validación ... 82
7.6 Resultados ... 83
7.7 Variables analizadas ... 84
7.7.1 Origen de la investigación administrativa ambiental ... 84
7.7.1.1 Sanciones ambientales por recurso vulnerado ... 84
7.7.1.2 Causa de la investigación ... 84
7.7.1.3 Motivo de la investigación ... 85
7.7.2 Características de la autoridad ambiental ... 86
7.7.2.1 Tipo de autoridad que sanciona ... 86
7.7.2.2. Por tipo de decisión ... 86
7.7.2.3 Tipo de sanción adoptada ... 87
7.7.3 Características del proceso investigativo ... 87
7.7.3.1 Tipo de decisión que resuelve el proceso ... 88
7.7.3.2 Clase de sanción ... 88
7.7.3.3 Exoneraciones por año ... 89

7.7.3.4 Tipo de recurso interpuesto 89
7.7.3.5 Estado de los procesos 90
7.7.3.6 Tipo de decisión en segunda instancia 90
7.7.3.7 Declaratorias de caducidad frente a sanciones ambientales 90
7.7.3.8 Valor de las multas impuestas 91
7.7.3.9 Eficacia de la sanción 91
7.7.3.10 Medidas de mitigación adoptadas. 92
7.7.3.11 Duración del proceso de investigación 92
7.7.3.12 Estado del proceso 93
7.7.3.13 Normas jurídicas más vulneradas 93
7.7.4 Perfil de las empresas investigadas 96
7.7.4.1 Empresas investigadas por más de una autoridad ambiental 96
7.7.4.2 Porcentaje de empresa que interpusieron recurso de reposición96
7.7.4.3 Nacionalidad de las empresas investigadas 97
7.7.4.4 Ubicación geográfica de las empresas investigadas 98
7.7.4.5 Porcentaje de empresas investigadas por regiones geográficas99
7.7.4.6 Investigaciones por departamento. 99
7.7.4.7 Proyectos energéticos con mayor número de investigaciones .. 99
7.7.4.8 Apertura de investigaciones por empresa 100
7.7.4.9 Investigaciones por sector energético 101
7.7.4.10 Estado de las investigaciones por empresa 101
8. CAPITULO 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 103
8.1 En cuanto a la ubicación del tema en el marco teórico 103
8.2 En cuanto a las hipótesis planteadas. 104
8.3 En cuanto a los hallazgos encontrados en la información obtenida 105
8.4 En cuanto a la formulación de la nueva ley 1333 de 2009 107
8.5 Aspectos positivos de la nueva codificación 110
8.6 Recomendaciones 110
BIBLIOGRAFIA 111
ANEXOS……,125

LISTA DE GRAFICAS

Gráfica1. Aperturas de investigación iniciadas por Minambiente 2005 2007 ..…….....7

Gráfica 2. Aperturas de investigación sectorial. Minambiente 2005 2007…….....8

Gráfica 3. Aperturas de investigación por autoridad 2003-2005……..... 9

Gráfica 4. Consumo total de energía en Colombia 2006….....14

Gráfica 5. Obras en embalse del Muña…….....32

Gráfica 6. Sanciones por recurso vulnerado…… 84

Gráfica 7. Causa de la investigación……...85

Gráfica 8. Motivos de investigación……....85

Gráfica 9. Tipo de autoridad que sanciona……....86

Gráfica 10. Tipos de decisión que resuelven el proceso……87

Gráfica 11. Tipos de sanción……..87

Gráfica 12. Tipos de decisión…….....88

Gráfica 13. Clases de sanción…….....88

Gráfica 14. Exoneraciones por año…….....89

Gráfica 15. Tipo de recurso interpuesto…….....89

Gráfica 16. Estado de los procesos 90

Gráfica 17. Tipo de decisión de segunda instancia……....90

Gráfica 18. Sanciones y declaratorias de caducidad……..... 91

Gráfica 19. Valor de las multas impuestas…….....91

Gráfica 20. Eficacia de la sanción…….....92

Gráfica 21. Medidas de mitigación……92

Grafica 22. Duración del proceso de investigación……....93

Gráfica 23. Estado del proceso ……93

Gráfica 24. Normas jurídicas más vulneradas…….....93

Gráfica 25. Empresas más investigadas……..... 96

Gráfica 26. Porcentaje de empresas que interpusieron reposición…….....97

Gráfica 27. Nacionalidad de las empresas…….97

Gráfica 28. Ubicación geográfica de las empresas investigadas…….....98

Gráfica 29. Empresas investigadas por regiones …….....99

Gráfica 30. Investigaciones adelantadas por departamentos…….....99

Gráfica 31 Proyectos energéticos más investigados…….100

Gráfica 32. Apertura de investigaciones por empresa……100

Gráfica 33. Investigaciones por sector energético …….101

Gráfica 34. Investigación por empresa (datos porcentuales)……101

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Daños causados por hidroeléctricas en Colombia…….19

Tabla 2. Validación de la ficha con los objetivos……...82

Tabla 3. Empresas extranjeras posicionadas…….....98

LISTA DE ANEXOS

Anexo1. LEYES APROBATORIAS DE LOS TRATADOS AMBIENTALES SUSCRITOS POR COLOMBIA ……..125

Anexo2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA ……127

Anexo 3. PANORAMA DE LA EXPLOTACIÓN DE GAS NATURAL EN LATINOAMÉRICA.....129

Anexo 4. NORMAS AMBIENTALES SANCIONATORIAS DE ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA, ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS……...132

Anexo 5. SITUACIÓN AMBIENTAL PARA TGI EN EL 2008……134

Anexo 6. NORMAS DEL SECTOR DE CONDUCCIÒN DE ENERGIA ELECTRICA…….135

Anexo 7. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA "CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA"……..136

Anexo 8. TABLAS SOBRE LAS GRAFICAS PRESENTADAS.....137

Anexo 9. FORMATOS DE ENCUESTAS……145

Anexo10. METAS PROPUESTAS EN PRODUCCION ENERGETICA 2005-2019(DNP).....148

Anexo11. OTRAS FIGURAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EUROPA……149

Anexo12. SEGUROS AMBIENTALES: EUROPA Y EU……..151

Anexo 13. DELITOS AMBIENTALES INVESTIGADOS POR LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION……..154

Anexo 14. PRINCIPIOS INSPIRADOS EN EL DEBIDO PROCESO……...163

Anexo 15. RESERVAS INTERNACIONALES DE GAS NATURAl……..168

Anexo 16. APROXIMACIÓN AL MERCADO DE HIDROCARBUROS.....169

Anexo 17. APROXIMACIÓN A LA PRODUCCIÓN Y MERCADO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN COLOMBIA……176

LISTA DE GRAFICAS ANEXAS

Gráfica I. Denuncias realizadas por la autoridad ambiental por delitos ambientales (2003-2005)…….154

Gráfica II. Casos remitidos por las autoridades ambientales a la FGN(1999-2005)……...154

Gráfica III. Sanciones administrativas y casos remitidos a la FGN (2003-2005……155

Gráfica IV. Denuncias remitidas a la FGN (2000-2005)…….....156

Gráfica V. Remisión de casos de las autoridades ambientales a la FGN (2003 2005)…….157

GráficaVI. Denuncias recibidas por la FGN por delitos ambientales……159

GráficaVII. Denuncias recibidas por la FGN, por delitos ambientales 2000 2008……..159

Gráfica VIII. Formas de terminación de las investigaciones 2000-2008…….161

Gráfica IX. Formas de terminación de las investigaciones por delitos ambientales Ley 600/2000 (2000-2008)…….162

Grafica X. Mayores productores de petróleo en Sudamérica (2008)……...169

Gráfica XI. Producción proyectada de gas en Colombia (2008-2018)……..174

Gráfica XII. Pronósticos de producción de gas en Colombia 2009-2023……..175

Gráfica XIII. Participación de los diferentes sectores económicos en el PIB nacional (2000-2008)…….....178

Gráfica XIV. Evolución de la demanda de energía eléctrica 2003-2007……..179

Gráfica XV. Demanda de energía eléctrica proyectada al año 2031……...179

Gráfica XVI. Evolución histórica de la demanda de electricidad en Colombia……180

LISTA DE TABLAS ANEXAS

TABLA I. Sanciones ambientales por recurso vulnerado …….137

TABLA II. Tipo de decisión que resuelve el proceso……...137

TABLA III. Tipo de decisión que resuelve el proceso ……..137

TABLA IV. Tipo de sanción ……..138

TABLA V. Clase de sanción ……138

TABLA VI. Exoneraciones por año……138

TABLA VII. Tipo de recurso interpuesto ……..138

TABLA VIII. Porcentaje del recurso de reposición……139

TABLA IX. Decisión de segunda instancia……139

TABLA X. Declaratorias de caducidad frente a sanciones ambientales…….139

TABLA XI. Valor de las multas ……..139

TABLA XII. Eficacia de la sanción……....140

TABLA XIII. Medidas de mitigación ……140

TABLA XIV. Duración del proceso de investigación……....140

TABLA XV. Normas más vulneradas……..140

TABLA XVI. Empresas investigadas por más de una autoridad……..141

TABLA XVII. Empresas investigadas por más de una autoridad ambiental…..141

TABLA XVIII. Nacionalidad de las empresas investigadas ……141

TABLA XIX. Ubicación por departamento de las empresas investigadas…....142

TABLA XX. Empresas investigadas por región……...143
.
TABLA XXI. Investigaciones por departamento……143

TABLA XXII. Proyectos con mayor número de investigaciones……..143

TABLA XXIII. Empresas con mayor número de investigaciones……..144

TABLA XXIV. Autoridades que investigaron……144

TABLA XXV. Ficha 1 de recolección de información……....145

TABLA XXVI. Ficha 2 de recolección de información……146

TABLA XXVII. Ficha 3 de recolección de información……....147

TABLA XXVIII Metas de producción en Colombia (2005-2019)……....148

TABLA XXIX. Investigaciones ambientales……155

TABLA XXX. Personas condenadas por delitos ambientales (2008)…….. 156

TABLA XXXI. Personas condenadas por delitos ambientales(2007) ……155

TABLA XXXII. Condenas por delitos contra el medio ambiente (Sistema Unidad de responsabilidad Juvenil.2008. 157

TABLAXXXIII. Casos remitidos por denuncia, Ley 906/ 2004 …….....160

TABLA XXXIV. Actuaciones en denuncias recibidas por la FGN, en delitos ambientales,…….....161

TABLA XXXV. Denuncias ambientales remitidas para trámite bajo la Ley 906….162

TABLA XXXVI. Algunas reservas internacionales probadas de gas natural……168

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Red nacional de gasoductos……..15

Mapa 2. Infraestructura eléctrica nacional: Sistema de transmisión para el 2009...18

Mapa 3. Jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible……..74

Mapa 4. Áreas Metropolitanas reconocidas en Colombia……....75

Mapa 5. Los gasoductos de algunos países en Suramérica ……...130

Mapa 6. Infraestructura petrolera en Colombia……171

SIGLAS

AAU	Autoridades ambientales urbanas
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ASOCARS	La Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales de Grandes Centros Urbanos
B/D	Barriles diarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BP	British Petróleum Company
CAM	Corporación Autónoma del Alto Magdalena
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAR	Corporación Autónoma Regional
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CARDIQUE	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CARSUCRE	Corporación Autónoma Regional de Sucre
CAS	Corporación Autónoma Regional de Santander
CDA	Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga
CERCLA	*Comprensive enviromental response and civil liability*
CODECHOCO	Corporación Para el Desarrollo sostenible del Chocó
CODENSA	Comercializadora de energía
CORALINA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
CORNARE	Corporación Autónoma de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare
CORPOAMAZONIA	Corporación Para el Desarrollo sostenible del sur de la Amazonía
CORPOBOYACA	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
CORPOCALDAS	Corporación Autónoma Regional de Caldas
CORPOCESAR	Corporación Autónoma Regional de Cesar
CORPOCHIVOR	Corporación Autónoma Regional de Chivor
CORPORINOQUIA	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
CORPOGUAJIRA	Corporación Autónoma Regional de la Guajira
CORPOGUAVIO	Corporación Autónoma Regional del Guavio
CORMACARENA	Corporación para el desarrollo sostenible del área de manejo especial La Macarena
CORPOMAG	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
CORPOMOJANA	Corporación Para el Desarrollo sostenible de la Mojana y el San Jorge
CORPONARIÑO	Corporación Autónoma Regional de Nariño
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional del Norte de Santander
CORPOURABA	Corporación Autónoma Regional del Urabá

CORTOLIMA	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CP	Constitución Política de Colombia
CP	Código Penal Colombiano
CPP	Código de Procedimiento Penal Colombiano
CPC	Código de Procedimiento Civil Colombiano
CRA	Corporación Autónoma Regional Del Atlántico
CRC	Corporación Autónoma Regional Del Cauca
CRQ	Corporación Autónoma Regional Del Quindío
CSB	Corporación Autónoma Regional Del Sur de Bolívar
CVC	Corporación Autónoma Regional Del valle del Cauca
CVS	Corporación Autónoma Regional De los valles del Sinú y San Jorge
DAGMA	Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (Cali)
DAMA	Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (Bogotá)
DANE	Departamento Administrativo de Estadística
DBO	Demanda biológica de oxigeno
DNP	Dirección Nacional de Planeación
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
EEB	Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá
EOSF	Estatuto orgánico del sistema financiero
EPA	Agencia ambiental de Estados Unidos
EPSA	Empresa de Energía del Pacifico. ESP
ESP	Empresa de servicios públicos
FGN	Fiscalía General de la Nación
GPC	Giga pies cúbicos
GMC	Gas metano de carbón
GWh	Gigawatios / hora
Ha	Hectárea
INDERENA	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables
INVEMAR	Instituto de investigaciones marinas y costeras José Benito Vives de Andreis
ISA	Interconexión Eléctrica S.A, E.S.P
Kw	Kilo Wats
LAWEA	Asociación Latinoamericana de Energía Eólica
MP	Magistrado Ponente
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MMpcd	Millones de pies cúbicos diarios
OMI	Organización Marítima Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto interno Bruto
PMA	Plan de manejo ambiental
PRPs	Potential responsible parties
RUIA	Registro único de infractores ambientales
SAG	Servicios Ambientales y Geográficos S.A

SAI	Sistema Andino de Integración
Sentencia C	Sentencia de constitucionalidad
Sentencia T	Sentencia de tutela
Sentencia SU	Sentencia de unificación
SINA	Sistema Nacional Ambiental
TGI	Transportadora de Gas internacional. S.A, E.S.P
UASPNN	Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética, Ministerio de Minas y Energía.

RESUMEN

Dentro de los planes de prefactibilidad y factibilidad que desarrollen nuevas incursiones empresariales en los mercados energéticos de gas natural y energía eléctrica, es importante incluir un estudio jurídico que se aproxime a algunos aspectos relevantes inmersos en el tema de la sancionabilidad ambiental.

La sancionabilidad ambiental es un tema sensible para garantizar el respeto por el medio ambiente, ya que hace posible el cumplimiento de las normas internas y también materializa el compromiso asumido por Colombia en los tratados internacionales sobre la materia, en los que el desarrollo sostenible juega un papel clave para todos los habitantes del planeta.

La sanción administrativa busca no solo amonestar sino prevenir y devolver las cosas a su estado anterior, es decir, a un estado de servicio de la naturaleza al ser humano y de respeto de éste por la conservación de aquella.

Por ello, en el capítulo primero nos plantearemos el problema de investigación, indicando algunos estudios que han abordado la sanción administrativa ambiental. En esa misma sección señalaremos también la importancia del tema, y finalmente la formulación del problema de investigación.

El capitulo segundo desarrolla el marco teórico el cual nos mostrará un panorama de los mercados de energía eléctrica y de gas natural y los daños ambientales que puedan ocasionar este tipo de proyectos.

En el marco jurídico se hará un estudio desde lo más general a lo más especifico, 5rapartiendo desde los tratados internacionales ambientales, pasando por nuestra Constitución Política, su jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional, así como las principales normas ambientales, hasta llegar a la evolución de la política ambiental especialmente enfocada al Decreto Ley 2811 de 1974, a la Ley 99 de 1993 y finalmente a la Ley 1333 de 2009, con un análisis de las discusiones que ha generado su expedición.

Tanto el capítulo tercero como el cuarto, quinto y sexto señalan los objetivos, propuestos de la investigación, así como las hipótesis planteadas y el diseño metodológico.

En el capitulo séptimo encontramos los resultados de la investigación y su discusión. Se desarrollará en este apartado un análisis de la información obtenida de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente, Áreas Metropolitanas, Parques Nacionales Naturales y DAMAS además de algunas empresas de conducción de energía y de gas natural. A las autoridades se les preguntó cómo han sancionado, entre los años 2000 a 2008, a las empresas de

conducción de energía eléctrica y gas natural y, a su vez, a las empresas se les indagó sobre las sanciones que les impusieron dichas autoridades.

Los capítulos ocho y nueve recogen el plan administrativo y ficha bibliográfica. Finalmente el capitulo diez sintetiza las conclusiones y recomendaciones.

Palabras clave:

Análisis jurídico de sanciones ambientales
Ley 1333 de 2009 sobre sancionabilidad ambiental
Subsectores de conducción de energía eléctrica y gas natural
Papel sancionatorio de las autoridades ambientales de Colombia entre 2000 a 2008.
Debido proceso en materia ambiental

ABSTRACT

Within the pre-feasibility and feasibility plans to develop new business forays into the energy markets in natural gas and electric power, it is important to include a law firm that is close to some important aspects involved in the issue of environmental sanctions.

The environmental sanctions is a sensitive issue to ensure respect for the environment because it enables compliance with internal rules and also embodies the commitment made by Colombia in international treaties on the subject in which sustainable development plays a key to all the inhabitants of the planet.

The administrative penalty seeks not only to warn but to prevent and restore things to their previous state, a service state of the human nature and respect it for the preservation of that.

Therefore, in the first chapter we will consider the research question, indicating some studies that have addressed the environmental administrative penalty. In the same chapter also noted the importance of the issue, and finally the formulation of research problem.

The second chapter develops the theoretical framework which will show an overview of the markets for electricity and natural gas and environmental damage that can cause this type of project.

In the legal framework will be studied from the general to more specific, starting from international environmental treaties, through our Constitution, the jurisprudence of the Constitutional Court, as well as major environmental rules, until the evolution environmental policy especially towards the decret Law 2811 of 1974, lawt 99 of 1993 and finally to the Law 1333 of 2009, with an analysis of the discussions that generated issue.

Both the third chapter as the fourth, fifth and sixth point out the objectives, proposed research and the hypotheses and the methodological.

In chapter seven we find the results of research and discussion. Be developed in this section an analysis of information obtained from the Regional Autonomous Corporations, the Ministry of Environment, Metropolitan Areas, National Parks and D.A.M.A.S as well as some companies conduct energy and natural gas. The authorities were asked how they have passed from 2000 to 2008 companies conducting electricity and natural gas and, in turn, companies are asked about the sanctions that were imposed by these authorities.

The chapters eight and nine business plan and collect the publication. Finally, the chapter ten summarizes the conclusions and recommendations.

Keywords:

Legal analysis of environmental penalties
Law 1333 of 2009 on environmental sanctions
Driving sub electricity and natural gas
Punitive role of environmental authorities in Colombia from 2000 to 2008.
Due process in environmental matters

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto realiza un análisis jurídico de las sanciones ambientales que se han impuesto por parte de las autoridades ambientales, a las empresas que distribuyen gas natural y energía eléctrica en Colombia.

Como objetivos se pretende evaluar los factores que inciden en la mayor o menor sancionabilidad por parte de las autoridades ambientes, en el uso total o parcial que éstas hacen de los recursos legales tales como la obligación de reparar los daños por parte de los infractores, las dificultades de cobertura en la vigilancia que ejercen, el tipo de infracciones más frecuentes, las normas más vulneradas, las regiones más afectadas, las autoridades que más han sancionado, los valores económicos más significativos en cuanto a multas, y la relación de otros tipos de sanciones. Igualmente, con el fin de relacionarlo con el objetivo de este estudio, se analizará la actual política sancionatoria ambiental mediante un estudio crítico de sus falencias y logros así como de un análisis desde la principialística y desde las tendencias jurisprudenciales que ha tenido la Corte Constitucional colombiana.

Se espera que los alcances de la presente investigación ayuden a las compañías que adelantan la conducción de gas natural y energía eléctrica, para lograr un mejor desempeño empresarial de manera que éste redunde en una óptima gestión ambiental.

La metodología se basó en la consulta dirigida a varias empresas de los subsectores mencionados así como de las autoridades ambientales a nivel nacional para confeccionar una base de datos que arroje un diseño muestral significativo. También se incluye el análisis de varias normas y jurisprudencias sobre el tema.

CAPITULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La información obtenida es útil a las empresas de los subsectores productivos energético de conducción de gas natural y energía eléctrica, por los impactos medioambientales que puedan originar sus actividades industriales, ya que puede mejorar la obtención de licencias ambientales, transferencias y programas de manejo ambiental para la recuperación de las zonas involucradas, o para implementar desarrollos tecnológicos, con el fin de disminuir emisiones o daños ambientales.

Cabe preguntarse: ¿Cómo las empresas que conducen gas natural y energía eléctrica, en Colombia, han generado impactos ambientales que hayan sido sancionados por las autoridades ambientales?

En ese sentido se espera que la investigación propuesta, y sus recomendaciones finales, sean un aporte a la eficacia de la incursión corporativa en los subsectores mencionados, ya que las empresas que los posibilitan, enfrentan retos informativos, tecnológicos, de mercado y de proyección internacional.

Conocer el panorama jurídico sancionatorio de los subsectores energéticos de interés, contribuye eficazmente en la etapa de planeación de los proyectos energéticos y, si esta información legal se tiene en cuenta oportunamente, se logra la reducción de los costos ambientales generados por una inadecuada gestión ambiental.

1.2 JUSTIFICACIÓN

La presente investigación se explica desde varios puntos de vista:

Desde lo académico: El proyecto pretende crear conocimiento sobre la problemática planteada, a partir de la recolección de información en las fuentes primarias (Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Ambientales, Áreas Metropolitanas, DAMAS. Unidad de Parques Nacionales Naturales y algunas empresas de los subsectores de conducción de gas y energía eléctrica).

Este conocimiento está llamado a plantear nuevas preguntas y, por lo tanto nuevas respuestas que seguramente suscitarán otras investigaciones, con el resultado final de un mejoramiento en el análisis y cumplimiento de la normatividad ambiental, la reducción de sanciones, el mejoramiento de la inversión en nuevas infraestructuras energéticas, la prestación de un mejor servicio público de energía

a la comunidad y por supuesto, un menor impacto sobre las áreas ecológicas que son atravesadas por este tipo de proyectos lineales.

Desde lo empresarial: Ya que las compañías que incursionen los mercados energéticos nacionales y trasnacionales, deben analizar varios aspectos jurídicos que les ayuden en su gestión presente y futura en la conducción de gas natural y de energía eléctrica.

Como se verá más adelante, al analizar el tema de la nueva legislación sancionatoria, existen razones que conjugan los temas de inversión empresarial, el conocimiento de la copiosa legislación ambiental y el tema de la principialística jurídica, en especial el debido proceso y la presunción de inocencia para la persona natural o jurídica investigada por posibles sanciones administrativas.

Los dos subsectores analizados tienen proyección internacional; es importante adscribirlos en los mercados inscritos en la comunidad Andina de Naciones, CAN (asociación compuesta por Bolivia, Ecuador, Colombia, y Perú, en forma de organización subregional constituida por las instituciones del Sistema Andino de Integración –SAI- cuyo objetivo es lograr la integración económica regional).[1]

Desde lo investigativo: ya que se espera cumplir con las premisas básicas de toda investigación cuali-cuantitativa (Planteamiento de un problema, formulación de objetivos de la investigación e hipótesis, recolección y análisis de la información y conclusiones que validen o desvirtúen las hipótesis planteadas).

Al tratarse de una tesis de Maestría, se espera la relación de conocimientos existentes desde distintas ópticas y especializaciones, asociado con un análisis y unas conclusiones que den paso a varias recomendaciones, adecuadas para el mejoramiento de los sectores abordados.

Desde lo ambiental: Se considera importante hacer un aporte a la reflexión sobre impactos ambientales que afectan a los ecosistemas cercanos y distantes de los proyectos de conducción de gas natural y de energía eléctrica. El tema de la protección ecológica, en general, tiene algunos antecedentes en estudios ambientales y demográficos.[2]

---

[1] Su origen se remonta a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, surgida con la Declaración de Bogotá (1966).
La CAN agrupa a más de 112 millones de personas en una superficie de 4.715.000 Km2.

[2] Rachel Carson escribió “Primavera Silenciosa” (1963), obra en la cual se denuncian los devastadores efectos que los pesticidas tienen, sobre todo el DDT, en la vida silvestre, con lo cual nace el ecologismo,
El *Club de Roma*, del cual derivó el estudio “Límites del crecimiento” (1972) informe de Donella y Dennis Meadows concluye que en 100 años, según los datos disponibles para la fecha, las dinámicas de crecimiento exponencial (población y producto per cápita) no serán sostenibles. Así, el planeta pone límites al crecimiento, como los recursos naturales no renovables, la tierra

En el tema de investigación hay un claro señalamiento al concepto de desarrollo sostenible por las características existentes entre la protección de los recursos naturales y el aseguramiento del desarrollo para un futuro cercano y lejano. Dicha protección legal se hace a través de la legislación sancionadora.

En Colombia el concepto de desarrollo sostenible fue incorporado del Informe Brundtland y la *Comisión mundial de medio ambiente y desarrollo de las Naciones Unidas* de 1987, por la Ley 99 de 1993, [3] norma que enfatizó las teorías del crecimiento más que en la preservación ambiental como soporte de la economía.[4]

Actualmente, en nuestro país existe una planificación del desarrollo económico hasta el año 2019. En este marco, Colombia deberá alcanzar sus metas de desarrollo económico y social con fundamento en el aprovechamiento sostenible del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad. [5]

Señala el informe de la Dirección Nacional de Planeación (DNP), sobre la visión de crecimiento propuesta hasta el año 2019 en Colombia, que para lograr un mayor desarrollo sostenible deberá incluir un marco regulatorio fuerte, de forma tal que para el 2019 los procesos de pérdida o degradación de los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos, deberán haberse disminuido o revertido, y los problemas de contaminación de los centros urbanos e industriales deberán haber caído a niveles tolerables.[6]

---

cultivable finita, y la capacidad del ecosistema para absorber la polución. Paul Ehrlich en su libro "La explosión demográfica" (1968).presentó un enfoque malthusianista al predecir un crecimiento inmanejable de la población mundial pero Julián Simón lo contradijo en varias de sus tesis (The Ultimate Resource) publicada en 1981. Simón argumentó que las reservas de recursos naturales no son finitas pues son creadas por el recurso siempre renovable de la inteligencia humana.

[3] La Ley 99 de 1.993,artículo 3º lo definió como:
"Del concepto de desarrollo sostenible**:** Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de 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".

[4] GARAY. Luís Jorge. Modelo de Desarrollo y Sostenibilidad. En: Misión Rural. Transición, Convivencia y Sostenibilidad, N° 5, 1998. Bogotá. p.9:«En general, entre los economistas, antes de que surgiera el tema ambiental, sostenibilidad se consideraba el ambiente y las condiciones necesarias para garantizar que la economía en sí misma tuviera un patrón de crecimiento dinámico, que pudiera retroalimentarse a través del tiempo para garantizar unas tasas de crecimiento de mediano y largo plazo perdurables. Y en ese sentido, la sostenibilidad hacía básicamente referencia al patrón de acumulación y de especialización de la economía que garantizara tasas de crecimiento sostenibles en el mediano y largo plazo*».*

[5] DIRECCION NACIONAL DE PLANEACION. Informe Ejecutivo Visión Colombia. II Centenario 2019. p.41. http://www.dnp.gov.co/ PortalWeb/PolíticasdeEstado/VisiónColombia2019/ObjetivosdelaVisiónColombiaIIcentenario2019/tabid/1085/Default.aspx(Informe electrónico) Acceso el 6 de junio de 2009.

[6] Ibídem. p.41.

Desde lo jurídico: Se justifica el proyecto cuando se concluyan algunos hallazgos en cuanto a la base doctrinal y jurisprudencial de la política sancionatoria, la efectividad de las normas ambientales, los patrones de conducta de algunas empresas de los subsectores anotados y la injerencia que juegan las autoridades ambientales en su cumplimiento.

El presente es, ante todo, un trabajo analítico-jurídico y no simplemente descriptivo, que recoge la información de unas fuentes primarias de manera que se puedan establecer perfiles en la sancionabilidad ambiental de los subsectores escogidos. También recoge la tendencia de las políticas sancionatorias del Estado y se plantea, entre otros aspectos, qué relación procesal se presenta con la doble sancionabilidad (administrativa y penal) y la aplicación del debido proceso.

En resumen, se considera que la propuesta tiene especial interés tanto para las empresas que presten los servicios de conducción de gas y energía eléctrica, así como para las autoridades ambientales.

1.3 AUSENCIA DE INFORMACIÓN

No se hallaron numerosos estudios que se pregunten cuáles sanciones ambientales se han impuesto en los últimos años en Colombia a las empresas del sector energético, a excepción de las siguientes publicaciones:

Un informe presentado por la SAG (Servicios Ambientales y Geográficos S.A) ante el VII Congreso de Andesco (Asociación de empresas prestadoras de servicios públicos) realizada en Cartagena en el año 2007.[7]

Otra investigación fue presentada por la Universidad de los Andes al Banco Interamericano de Desarrollo, BID,[8] así como una tesis de Maestría presentada en la Universidad del Rosario en la que se adelantó un estudio de sanciones ambientales entre los años 2003-2005[9]. También existe un estudio de la firma de abogados de Bogotá *Holguín Neira & Pombo,* del 27 de junio de 2007 sobre la

---

[7] Servicios Ambientales y Geográficos. S.A. Procedimiento Sancionatorio Ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Análisis de las actuaciones años 2005 – 2006 -2007.Archivo de computador. Medellín: 2006.

[8] MELENDEZ .Marcela y URIBE Eduardo. Estudio sobre la inserción de la gestión ambiental en las políticas sectoriales, caso Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE. Nro 2003-9 2003.p.17. http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2003/estudio_sobre_la_insercion_de_la_gestion_ambiental_en_las_politicas_sectoriales_caso_colombia.

[9] GUIZA Suárez. Leonardo. Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. Trabajo de grado. Magister en Derecho administrativo. Bogotá: Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. 2006.

necesidad de implementar un régimen sancionatorio que corrija las falencias de la anterior codificación legal.[10]

Igualmente se contó con el informe presentado por la Corporación Ambiental de la Universidad de Antioquia para el Ministerio de Ambiente en el que se desarrolló una metodología sobre la aplicación de criterios de cuantificación de las multas ambientales, en cumplimiento de la Ley 1333 de 2009.[11]

Por último, se tuvo acceso al texto Nuevo régimen sancionatorio ambiental, publicado por la Universidad Externado de Colombia que recopila varias ponencias sobre la Ley 1333 de 2009.[12]

El informe de la SAG es valioso pero generaliza los datos tomados del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sobre sanciones ambientales entre los años 2005 a 2007.[13] El análisis se adelantó sobre los sectores eléctrico, de hidrocarburos, minero, de productos químicos, saneamiento básico y agua potable, transporte y vías.

En el sector de hidrocarburos (subsegmentos de exploración, explotación y transporte) presenta la siguiente información:

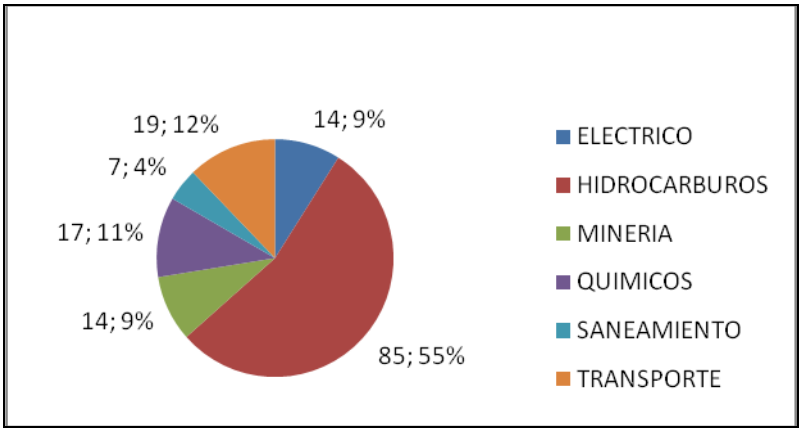
Gráfica 1. Aperturas de investigación iniciadas por MinAmbiente 2005-2007

[10] http://colabogadosminpetrol.com/XDSDF592458jklsd238500945jklJLFDm/Conferencia%20Reg%20Sancionatorio.ppt.

[11] COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental: Manual conceptual y procedimental / Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales; Universidad de Antioquia. Corporación Académica Ambiental; Zárate Y., Carlos A.; et ál. (invest.). --Bogotá, D.C.: Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Universidad de Antioquia.

[12] Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2010.

[13] Servicios Ambientales y Geográficos.SAG. Op.cit.

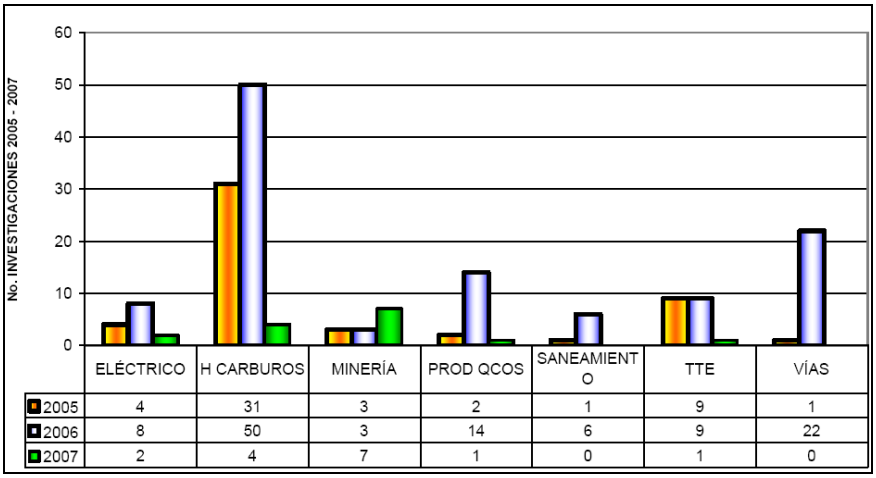


Fuente: SAG. 2008

La Grafica 1 muestra el número de investigaciones abiertas por el Ministerio de Ambiente entre los años 2005-2007 a los sectores eléctrico (14.9%), hidrocarburos (85.5%),minería(14.9%), químico(17.11%), saneamiento(7.4 %), y transporte(19.12 %)

En cuanto al número de investigaciones iniciadas por el Ministerio de Ambiente en el sector de hidrocarburos, fue mayor el número de aperturas de investigación en el año 2006 con 50 Autos de apertura.

Gráfica 2. Aperturas de investigación sectorial. MinAmbiente 2005-2007



	ELÉCTRICO	H CARBUROS	MINERÍA	PROD QCOS	SANEAMIENTO	TTE	VÍAS
2005	4	31	3	2	1	9	1
2006	8	50	3	14	6	9	22
2007	2	4	7	1	0	1	0

Fuente: SAG. 2008

Así, el subsector más investigado fue el de hidrocarburos (Gráfica 2) durante el año 2006, con 50 expedientes (en el año 2005 había tenido 31 aperturas de investigación y solo 4 en 2007) frente a otros subsectores como el eléctrico que presenta poca incidencia (4 investigaciones en 2005, 8 en 2006 y 2 en 2007). También se puede observar que el sector más investigado por el Ministerio de

Ambiente fue el de hidrocarburos, seguido por vías, productos químicos, transporte y minería, eléctrico y saneamiento.

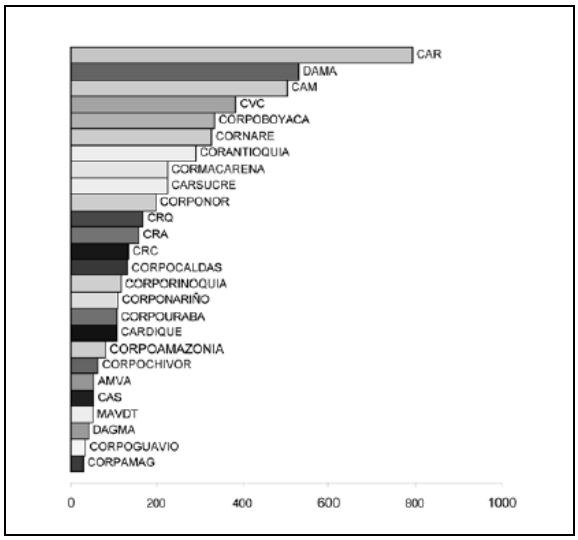
Otra investigación consultada proviene de la Universidad de Los Andes, informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en diciembre de 2001,[14] en el que se plantea la regulación ambiental sancionatoria en Colombia y sus resultados, especialmente en el análisis del desempeño ambiental de la industria manufacturera y del sector energético en Colombia.

El estudio concluyó que:

1) Nuestro país enfrenta el reto de hacer la normatividad ambiental más flexible, apoyada en los sectores regulados para seleccionar las alternativas tecnológicas y/o administrativas más costo-efectivas, a fin de alcanzar las metas de calidad ambiental del gobierno. 2) En Colombia hay desigualdad entre las autoridades ambientales regionales y locales para hacer monitoreos, evaluaciones e inventarios sobre la calidad y el estado de los recursos naturales y ambientales.

En una tesis sobre el régimen sancionatorio ambiental titulada “Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia” relativo a las sanciones ambientales entre los años 2003-2005, adelantada por el investigador Leonardo Güiza Suárez,[15] encontramos una serie de análisis más amplia, que explora varios ítems.

Gráfica 3. Aperturas de investigación por autoridad 2003-2005



Fuente: GUIZA .

[14] MELENDEZ Marcela.Op.cit.p.17.
[15] GUIZA. Op.cit.p.78.

En la gráfica 3 se explicita que las Corporaciones Autónomas Regionales con mayor índice de investigaciones adelantadas fueron la CAR, seguida del DAMA y la CAM.

Un estudio adicional sobre política sancionatoria fue presentado por la firma de abogados *Holguín Neira & Pombo* en el año 2007, a través de su socio José V. Zapata (Secretario general del Instituto Colombiano de Derecho Ambiental) para quien era necesario hacer una reforma a la normatividad sancionatoria dados los problemas procesales de la anterior codificación, descritos como:

- Situación de la autoridad ambiental como "juez" y "parte" (Con similitud al anterior sistema penal de régimen inquisitivo o Ley 600 de 2000, en el que el funcionario investigador también decidía la suerte del investigado).

- Debilidad del sistema probatorio. Los medios de pruebas no tenían la suficiente fuerza como para ofrecer la superación de la duda razonable en contra del infractor ambiental.

Al igual que en el derecho comparado, la transitoriedad de las medidas preventivas es esencial ya que el administrado no puede ser objeto de ellas por duración indefinida y la garantía del debido proceso está asociada a una pronta justificación de la medida interinamente adoptada.[16]

La investigación titulada "Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales" de Carlos Javier Velásquez Muñoz y publicado por la Universidad del Norte, hace una comparación entre las legislaciones ambientales de los dos Estados y adelanta una crítica fundamentada por varios aspectos en el manejo legal de la sancionabilidad en nuestro país.[17]

Finalmente, la Universidad Externado de Colombia realizó un foro sobre "El nuevo régimen sancionatorio ambiental", a propósito de la expedición de la Ley 1333 de 2009, además de lo cual publicó un libro con las memorias del evento. Algunos de sus aportes son comentados en el presente trabajo.[18]

1.4 IMPORTANCIA DEL TEMA

---

[16] .http://colabogadosminpetrol.com/XDSDF592458jklsd238500945jklJLFDm/Conferencia%20Reg%20Sancionatorio.ppt.(artículo en línea) Con acceso el 17 de mayo de 2009.

[17] VELÁSQUEZ Muñoz. Carlos Javier. 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. Universidad del Norte. Nro 22. Barranquilla: 2004.

[18] Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2010.

El tema sobre las sanciones ambientales impuestas a los subsectores de conducción de energía eléctrica y gas natural, es importante por varias razones de tipo legal.

1.4.1 Razones de tipo legal.

El régimen sancionatorio ambiental siempre ha sido una preocupación tanto para las autoridades ambientales, como para las personas jurídicas o naturales que desarrollan proyectos de desarrollo y para las corporaciones privadas o académicas inquietas por la protección del medio ambiente.

Desde lo internacional se enmarca la legislación ambiental en los numerosos acuerdos internacionales sobre protección medio ambiental suscritos por Colombia. (Se sugiere remitirse al Anexo 1).

La Ley 99 de 1993**,** la Ley 790 de 2002, el Decreto 1220 de 2005, el Decreto 216 de 2003, y el Decreto 1594 de 1984, entre otros, dieron herramientas legales a las autoridades ambientales para imponer sanciones administrativas a los infractores ambientales. Posteriormente, la expedición de la Ley 1333, de julio 21 de 2009, unificó la política sancionatoria en materia ambiental y subrogó el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, eje central de las atribuciones sancionatorias otorgadas a las autoridades ambientales.

1.5 DIFICULTADES ENCONTRADAS

Se observa la falta de sistematización de la información por parte de algunas autoridades, escollo que seguramente será superado con el nuevo registro RUIA creado para tal fin, por la Ley 1333 de 2009 que desarrollará una base de datos actualizada de las sanciones impuestas.

1.6 INSATISFACCIONES EN EL TEMA

Para el periodo analizado (años 2000-2008) no se encontró un sistema de información que concentre los datos consolidados nacionalmente sobre sanciones en los sectores objeto de indagación (ni sobre otros ítems, como hidrocarburos, infraestructura, minería y contaminación ambiental) a excepción de la información que reposa en el Ministerio de Ambiente.

Actualmente con la nueva Ley 1333 de 2009, se creó el Registro Único de Infractores Ambientales RUIA[19]que pretende formar una base de datos actualizada

---

[19] Articulo 57. Ley 1333 de 2009. Registro Único de Infractores Ambientales, RUIA.
“ El RUIA deberá contener, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción aplicada, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de

y completa sobre los infractores ambientales una vez sancionados. Este Sistema de información fue reglamentado mediante Resolución 415 del 1º de marzo de 2010 por el Ministerio de Ambiente.

En la información solicitada a las autoridades ambientales y a algunas empresas de conducción de energía eléctrica y gas natural, encontramos datos sectorizados según la jurisdicción de las distintas autoridades ambientales que dificultan la consulta, a veces por falta de actualización de las carpetas.

1.7 CONFLICTO GENERADO

En cuanto a la obtención de información en las fuentes primarias (como son las autoridades ambientales y algunas empresas de conducción de energía eléctrica y gas natural) se tienen dos aspectos conflictivos: el primero tiene que ver con la disponibilidad y sistematización de la información solicitada ya que no siempre está dispuesta, bien sea por que la empresa o autoridad ambiental no ha ordenado metódicamente los datos referentes a la consulta realizada, o porque, teniéndola, no la comparte, sabiendo que es una información de interés público.

En segundo lugar, pueden existir cierta desconfianza institucional en cuanto al suministro de la información debido a que su publicación revelaría el status empresarial y el manejo que se le ha dado al cuidado ambiental, si éste ha sido deficitario.

1.8 MOTIVACIÓN

La motivación para adelantar el presente proyecto es ante todo académica y gira en torno a la investigación, que es un factor distintivo de un programa de Maestría. El programa de *Medio ambiente y desarrollo* de la Universidad Nacional que respalda la investigación, responde a la necesidad de hacer un aporte al desarrollo económico del país con el respeto y protección por el medio ambiente.

En forma análoga , la investigación va dirigida a las empresas que ya incursionan en los sectores analizados o piensan hacerlo; asimismo se proyecta a las autoridades ambientales que deseen mejorar su gestión de ser guardianes de la protección ambiental y a las empresas que tienen la vocación empresarial de construir y manejar los proyectos lineales de conducción de energía eléctrica o de gas natural, para que las conclusiones les sean útiles a fin de mejorar su gestión o de continuar la optimización de su manejo ambiental.

1.9 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

---

ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal.”

La pregunta de investigación se centra en analizar: ¿Cuáles normas legales son más vulneradas por los proyectos de conducción de energía eléctrica y de gas natural, de acuerdo a la ubicación geográfica de los emplazamientos actuales y de acuerdo a la tipología de las empresas que los adelantan? Lo anterior es útil para determinar los factores administrativos y legales que se deben tener en cuenta, por parte de las empresas del sector, al momento de incursionar en este renglón de la comercialización energética en Colombia.

Igualmente el proyecto se pregunta por las garantías procesales que ofrece la legislación ambiental para imponer sanciones administrativas, sin que por ello se violen principios constitucionales que enmarcan todo procedimiento legal y administrativo desarrollado especialmente con el debido proceso (C.P, artículo 29).

CAPITULO 2. MARCO TEORICO

2.1 DELIMITACIÓN DEL TEMA

Son dos subsectores a nivel nacional el objeto del presente estudio: el de conducción de gas natural y el de conducción de energía eléctrica. Su ubicación geográfica corresponde a todo el territorio nacional, para lo cual se tendrán en cuenta los corredores energéticos formados por proyectos lineales de gasoductos y redes de interconexión eléctrica desde las fuentes generadoras (centros de extracción de hidrocarburos, en el primer caso, e hidroeléctricas, en el segundo).

Desde el punto de vista conceptual, el tema se circunscribe a las sanciones administrativas impuestas por las autoridades ambientales por la delegación que les ha sido dada por la Constitución y la ley (aunque se hará mención de otras jurisdicciones como la penal, constitucional, civil y administrativa para mejor comprensión del tema).Se excluyen los eventos de fuerza mayor y caso fortuito que hayan generado algún impacto sobre los ecosistemas.

Desde el punto de vista cronológico, se tomarán datos comprendidos entre los años 2000 a 2008. Desde el punto de vista metodológico, serán consultadas como fuentes primarias de información a las autoridades ambientales, encabezadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Igualmente se revisará la información de las principales empresas de conducción en los dos subsectores energéticos enunciados.

En cuanto a la búsqueda bibliográfica se tendrán en cuenta los estudios sobre sancionabilidad ambiental, así como otras investigaciones ambientales, las cifras técnicas sobre los dos sectores propuestos, la jurisprudencia de los altos tribunales, en especial de la Corte Constitucional y las normas que rigen el manejo de la sanción ambiental, entre otras fuentes.

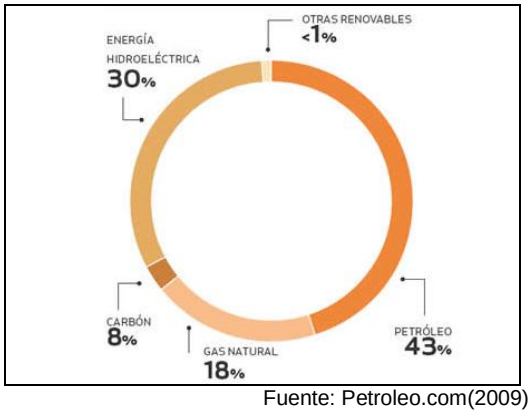
2.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

En este apartado se expondrá primero: la situación del sector energético colombiano tomado en forma general. En segundo lugar, el subsector de gas natural y, tercero, el subsector de conducción de energía eléctrica.

2.2.1 Situación del sector energético en Colombia.

En el campo de la producción de energía eléctrica, se ha obtenido una mayor producción y una apertura a la exportación de Kw a algunos países vecinos. La producción y exportación de carbón mineral sigue proyectándose especialmente desde los yacimientos de la Guajira. La producción eólica sigue siendo baja si se compara con los productores mundiales.[20] A nivel latinoamericano, según la Asociación Latinoamericana de Energía Eólica (LAWEA), nuestro país posee un potencial de 20.000 megavatios. A comienzos de 2008 el total de megavatios instalados en el país alcanzaban sólo los 20 Mw. [21]

Gráfica 4. Consumo total de energía en Colombia. 2006



Fuente: Petroleo.com(2009)

La Gráfica 4 nos indica que para el año 2006, en Colombia el petróleo fue la fuente de energía más utilizada (43%) seguida de la energía hidroeléctrica (30%), el gas natural (18%) y el carbón (8%).

2.2.2 Dinámicas de los subsectores de gas natural y energía eléctrica.

Con el crecimiento y expansión de la demanda de energía eléctrica, se postulan nuevos proyectos de distribución, que generan impactos ambientales, por los

[20] Para finales del año 2008, Estados Unidos disponía de una capacidad instalada de 25,2 Gigavatios (20,8% de la capacidad mundial), España de 16,8 GW y China de 12,2 GW, pero su producción, para los primeros meses de 2010, llegó a 20 GW superando a España.
[21] http://www.acolgen.org.co/article.php?sid=1603(artículo en línea). Con acceso el 15 de marzo de 2009.

cuales son sancionadas las empresas del sector energético, el Estado y los particulares que las originan.

Colombia se enmarca en el mercado Latinoamericano de energía en el que se encuentran varios factores que no se deben desestimar al hacer una análisis de planeación por escenarios, el cual debe tener en cuenta: el aumento en la demanda de energía eléctrica, la búsqueda de diversificación en las canastas energéticas de los países vecinos, la vigencia de los tratados internacionales de comercio, la existencia de recursos naturales abundantes pero dispersos en el continente, la competencia comercial entre empresas que extienden gasoductos, líneas de interconexión eléctrica, extracción de carbón y transporte por buques de gas natural.[22]

2.2.2.1 Dinámica del sector gas natural

Mapa 1. Red nacional de gasoductos

Fuente: TGI (2009)

Gasoducto troncal TGI _____ Proyectos nuevos _____

Gasoductos privados _____ Gasoductos por concesión _____

En el Mapa 1 observamos los cuatro tipos de gasoductos existentes en Colombia y su cobertura desde el centro del departamento del Huila y el centro del Valle, hasta la parte media de la Guajira. También hay otros oleoductos de menor extensión en Magdalena y Cesar y de extensión intermedia en el cuadrante Apiay-Cusiana-La Belleza (centro oriente del país).

Una aproximación a la producción nacional de hidrocarburos, la existencia de los campos de perforación, oleoductos, refinerías, reservas de gas natural, gasoductos y proyecciones internacionales, se pueden consultar en el Anexo 16.

---

[22] Panorama del sector energético en Colombia. www. xm.com.co (2007). http://www.xm.com.co/Artculos%20y%20Reconocimientos/Panorama%20Energetico%20en%20Colombia%20Latinoamerica.pdf (Artículo en línea) Con acceso el 20 de abril de 2009.

2.2.2.2 Impactos ambientales del sector gas

En cuanto a las actividades que especifican el sector de gas en Colombia, la Comisión Reguladora de Energía y Gas de Colombia (CREG), diferencia cuatro actividades principales: producción, transporte, distribución y comercialización. Para los propósitos de la presente investigación nos circunscribiremos al sector de transporte y a los procesos administrativos sancionatorios que se originan por esta actividad.

Ya que generalmente los yacimientos de petróleo están asociados a depósitos de gas, los impactos ambientales de los procesos de exploración, perforación y producción son similares. En Colombia la red de gasoductos está regulada por el Ministerio de Minas y Energía[23] con una norma que distingue así las diferentes clases de gasoductos: a) Gasoducto troncal, b) Estación receptora, c) Gasoducto ramal y d) Gasoducto urbano.

Los impactos ambientales que se suelen dar son:

En la exploración: la apertura de trochas, deforestación y descapote de múltiples pequeñas áreas de aproximadamente media hectárea cada una, en territorios extensos, para permitir el aterrizaje de helicópteros. La erosión y la afectación de las corrientes de agua también se presentan generando una cadena de impactos. Igualmente se suelen afectar bosques primarios ya que el 37% de las áreas donde se ha hecho exploración en Colombia, corresponde a ese tipo de ecosistemas.

Otras afectaciones ambientales y sociales se pueden generar por la instalación de campamentos, lo que origina inmigración masiva y la consecuente presión de colonizadores sobre los ecosistemas aledaños, también la violencia y diversos tipos de conflictos con comunidades nativas y grupos étnicos, entre otros.

En la fase de perforación de pozos exploratorios, se descapotan aproximadamente de 2 a 5 hectáreas en cada uno de los sitios de un pozo. De acuerdo con el Diagnóstico Ambiental para el sector de Hidrocarburos[24], por las actividades de exploración sísmica se han intervenido los siguientes tipos de suelo: bosque primario (4%), bosque secundario (16%), cultivos temporales (15%), pastos (37%), rastrojo (18%), y otros (10%).

---

[23] COLOMBIA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Decreto 624 de 1994. Por el cual se adopta el procedimiento de selección para la contratación de gasoductos de uso público.Bogotá.1994.

[24] MELENDEZ. Marcela y URIBE Eduardo. Estudio sobre la inserción de la gestión ambiental en las políticas sectoriales, caso Colombia. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. p.20. http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd51/insercion2.pdf. (Artículo en línea) Con acceso el 20 de abril de 2009.

En la perforación: En Colombia se descapotan, dependiendo del área de la estación perforadora, entre 3 y 7.2 hectáreas. Además, se construyen vías de acceso, piscinas para el depósito de materiales residuales de hidrocarburos, campamentos, etc. Se generan así problemas de deforestación, afectación de recursos biológicos, erosión y de deterioro de los recursos hídricos.

Los lodos que se utilizan para hacer las perforaciones se almacenan en piscinas, no siempre recubiertas para evitar la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas generando muchas veces problemas de contaminación con los fluidos de perforación y aguas salinas. Igualmente se alteran entre 10 a 15 hectáreas como consecuencia de la tala de árboles que se utilizan en las plataformas de operación. Según el estudio presentado por la Asociación Colombiana del Petróleo (1999) en la perforación de un pozo, se utilizan, en promedio, 1.94 l/s de agua Un pozo emite, en promedio, 0.9 l/s de aguas residuales. Su concentración promedio de DBO[25] es de 49 mg/l. La eficiencia promedio de remoción de DBO, grasas y aceites de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales provenientes de las actividades de perforación de pozos es del 37%, y 36% respectivamente.[26]

En la producción: Los impactos ambientales se relacionan principalmente con el manejo de lodos de perforación, los residuos sólidos, y la “estimulación” de los pozos mediante acidificación y fracturamiento hidráulico. En cuanto a los lodos, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas son el mayor riesgo. También se producen otros desechos menores.[27]

Las aguas de producción pueden tener concentraciones muy altas de cloro, sodio, azufre, metales pesados, fenoles, etc. Además, estas aguas pueden presentarse a muy altas temperaturas afectando la vida de los ecosistemas sobre los que ellas se vierten. La combustión de gas natural de los yacimientos petroleros produce emisiones de monóxido de carbono, oxido de nitrógeno y, dependiendo de la composición, de gas y dióxido de azufre.

En el transporte: En Colombia, el petróleo se transporta principalmente por oleoductos, el gas, por gasoductos, y ocasionalmente en carro-tanques, en el caso del gas licuado o propano. En las áreas de riesgo sísmico alto, ocurren derrames por causas naturales. Sin embargo, la principal causa de derrames son los

---

[25] DBO: Demanda biológica de oxígeno como parámetro que mide la cantidad de materia susceptible de ser consumida u oxidada por medios biológicos y que contiene una muestra líquida, disuelta o en suspensión.

[26] TECNOGERENCIA. Estudio para la Formulación de la Política Ambiental del Sector Energético. Bogotá: 2.000. p. 200. También puede verse en MELENDEZ y URIBE. Op.cit. p 20.

[27] En cuanto a residuos sólidos producidos, se tiene que la composición de esos residuos fue, en el estudio analizado: 56% bolsas de papel de productos químicos, 19% filtros de aceite, 6% tela impregnada de crudo, 6% asbesto cemento, 5.6% espuma, 3.3% residuos de crudo, 1.2% residuos de centro medico. El resto son baterías, fibra de vidrio, pinturas, etc.

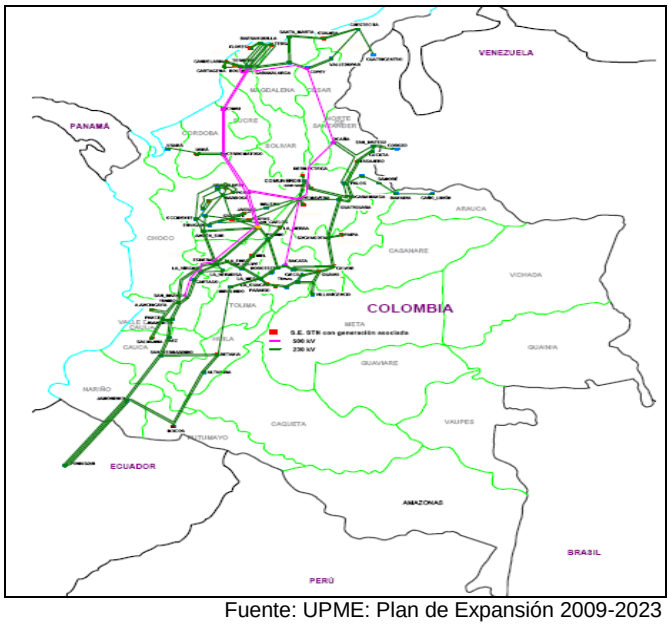
atentados terroristas. Para proteger los oleoductos de estos delitos, los ductos se entierran a dos metros de profundidad. Solo entre 1996 y 1999 se presentaron cerca de 900 atentados terroristas a los oleoductos del país. Por su causa se han derramado 2.500.000 barriles de petróleo[28].

2.2.2.3 Dinámica del subsector de energía eléctrica

El segundo subsubsector de importancia para el presente proyecto es el atinente a la conducción de energía eléctrica, cuya estructura se extiende en Colombia, en dos circuitos de 230 y 500 KV(Kilo watios) respectivamente.

En el Mapa 2 se observa la red nacional de conexión que, por su extensión, atraviesa la jurisdicción de varias autoridades ambientales y se proyecta también para la creciente expansión y comercialización de mercados externos a través de Venezuela, Ecuador , Panamá y Centroamérica.

Mapa 2. Infraestructura eléctrica nacional: Sistema de transmisión para el 2009



Fuente: UPME: Plan de Expansión 2009-2023

Línea de 500KV ___ Límite departamental ____ Línea de 230 KV____

Una aproximación a la producción nacional de energía eléctrica, algunos factores de mercado, número de plantas generadoras, generación, precio y cobertura se pueden consultar en el Anexo 17.

2.2.2.4 Impactos ambientales del sector eléctrico

[28] Tecnogerencia. Ibídem. p.201.

La generación y la distribución de energía eléctrica han generado a lo largo de los años una serie de impactos[29] no solo a los ecosistemas sino a los derechos de algunas comunidades afectadas. Un ejemplo de ello se presentó en 1992 cuando fue constituida la Empresa Urrá S.A, como sociedad de economía mixta por parte del Ministerio de Minas para adelantar el proyecto hidroeléctrico del mismo nombre, en una área de 48.000 Has. Se buscaba minimizar el déficit de energía eléctrica originado por el fenómeno de El Niño en 1992, el cual redujo en 62% el potencial eléctrico del país.

El proyecto tuvo un precario estudio de impacto ambiental, por lo que el Inderena (1987) lo calificó como "no viable", ya que destruiría 21 millones de metros cúbicos de biomasa, al igual que tendría efectos negativos sobre la diversidad biológica del Nudo de Paramillo, aumento de sedimentación y erosión, cambios microclimáticos, estimulo a la colonización de bosques y del territorio indígena, modificación de flujos de agua en las ciénagas y abastecimiento de agua potable. Por estas afectaciones, la comunidad Emberá Katío presentó una acción de tutela que fue fallada a su favor por la Corte Constitucional mediante Sentencia T 652 de 1998. [30]

Un evento similar que afectó a otra comunidad indígena, en este caso a los indígenas U'wa y que involucró la producción de hidrocarburos por parte de la Occidental Inc, ameritó una sentencia de unificación de la Corte Constitucional. En efecto, la sentencia SU 039 de 1997 definió la concesión de la tutela impetrada por la comunidad indígena ante el Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, la cual fue negada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, al considerar este tribunal que el trámite inicial se debió adelantar ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto a los daños suscitados por la construcción de las principales hidroeléctricas del país, según los Ministerios de Ambiente y de Minas y Energía (1999) se registraron varias afectaciones ambientales a nivel nacional:[31]

Tabla 1. Daños causados por hidroeléctricas en Colombia

	GUATAPE	CHIVOR	S,CARLOS	SALVAJINA	BETANIA	PLAYAS	R.GRANDE	GUAVIO
Año	1972	1977	1984	1985	1987	1988	1993	1992
Has Inundadas	6340	1228	340	2031	7.400	650	1210	1344

[29] Ver los factores ambientales para tener en cuenta en subestaciones de transmisión en el Anexo 11.

[30] MEDINA Cano. Juan Santiago et al. Análisis jurídico-ambiental de la Sentencia T 652/98 de la Corte Constitucional. Caso Urra I. Trabajo de grado. Especialista en gestión Agroambiental. Medellín. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Minas. 1999. p.24.

[31] http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd51/insercion2.pdf. p.26. (Artículo en línea) Con acceso el 2 de mayo de 2009.

Personas desplazadas	5940	895	839	3272	544	1411	1551	4959
Familias reubicadas	738	0	0	21	60	0	0	18

Históricamente las hidroeléctricas que tuvieron mayor número de afectaciones al medio ambiente y a las comunidades circundantes durante su construcción, fueron Betania por el número de hectáreas inundadas y Guatapé, por personas desplazadas y reubicadas. (Tabla 1).

2.3 MARCO JURÍDICO PLANTEADO

En este planteamiento se analizarán algunas normas partiendo desde las más generales a las más particulares, comenzando por algunos tratados internacionales que regulan la protección ambiental[32] y varios comentarios de la legislación tanto iberoamericana como anglosajona.

En cuanto a Colombia, se estudiarán algunas normas de la Constitución Política de 1991, jurisprudencia constitucional, jurisprudencia del Consejo de Estado y de otros tribunales. Luego las más significativas leyes y decretos ambientales sobre sancionabilidad; el debate suscitado por la expedición de la Ley 1333 de 2009; asimismo la discusión doctrinal que ha originado la expedición de dicha ley y, por último, la enunciación de las autoridades ambientales y su papel en la sancionabilidad ambiental.

Antes de incursionar en algunos tratados internacionales, comentaremos brevemente ciertos conceptos básicos que se mencionan a lo largo del proyecto.

Se entiende por *ambiente*, la noción de JAQUENOD: [33]"La sistematización de diferentes valores, fenómenos, procesos naturales, sociales y culturales, que condicionan en un espacio y momento determinado la vida y desarrollo de los

---

[32] Como el registro de dichos acuerdos suscritos por Colombia es tan extenso, se remitirá a un anexo final 1. Igualmente la legislación ambiental se relacionará en el Anexo 2.

[33] JAQUENOD. Silvia. El derecho ambiental y sus principios rectores. Madrid: Dikinson Editores 1991. p.407.

[34] HENAO. Juan Carlos. El daño, análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Bogotá: Universidad Externando de Colombia.1998.

[35] BASTIDA Aguilar. Abraham. La responsabilidad del Estado frente al daño ambiental. Escuela Judicial del Estado de México, Maestría en derecho judicial. Toluca. 2007. http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Articulos/AbrahamBastidaAguilar/derechoambiental/index.asp: (Artículo en línea) Con acceso el 20 de junio de 2009: "La pérdida, menoscabo o modificación de las condiciones químicas, físicas o biológicas de la flora y fauna silvestres, del paisaje, suelo, subsuelo, agua, aire o de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas y la

organismos y el estado de los elementos inertes, en una conjunción integradora, sistémica y dialéctica de relaciones de intercambio entre el hombre y los diferentes recursos".

En materia ambiental daño y perjuicio son distintos, ya que éste último es "el conjunto de elementos que aparecen como las diversas consecuencias que se derivaban del daño para la víctima." Las dos nociones anteriores son dadas por BENOIT, en *Essai sur les condition de la responsabilité en droi privé,* citado por HENAO.[34] Para BASTIDA[35] el concepto de daño ambiental es más general y comprende todos los componentes ecosistémicos.

El artículo 42 de la Ley 99 de 1993 al referirse a la Tasa Retributiva, daños sociales y ambientales, se refirió al daño ambiental, así: "Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes".

2.3.1 Normas constitucionales ambientales en Colombia

Promulgada después de una convocatoria nacional a través de la Asamblea Nacional Constituyente, este importante documento marcó la definición de nuestro Estado a través de una filosofía de los principios que la rigen y de la estructura orgánica en la que gira.

En cuanto a los principios de protección ambiental, se pueden diferenciar tres grupos de principios orientadores de un régimen sancionatorio acorde con los tratados internacionales y con nuestra propia Carta Política: Por una parte el artículo 29 de la C.P, que regula el debido proceso y todo su desarrollo conceptual ; en segundo lugar, los principios generados del artículo 209 de la C.P, que especifican las actuaciones administrativas, y en tercer lugar, los principios ambientales, desarrollados por la Declaración de Rio(1992).

Se establecieron varios principios sobre la protección ambiental y su consecuente sancionabilidad a los infractores, por parte de las autoridades administrativas en varios artículos de la Carta Política como el 8º, 49, 58, 79, 80, 95,267.330,332-334.

---

afectación a la integridad de la persona es la introducción no consentida en el organismo humano de uno o más contaminantes, la combinación o derivación de ellos que resulte directa o indirectamente de la exposición a materiales o residuos y de la liberación, descarga, desecho, infiltración o incorporación ilícita de dichos materiales o residuos en la atmósfera, en el agua, en el suelo, en el subsuelo y en los mantos freáticos o en cualquier medio o elemento natural."

Para garantizar el derecho a un medio ambiente sano, la Constitución, de manera expresa, ordenó al Estado intervenir en los procesos de explotación y manejo de los recursos naturales y ambientales mediante las siguientes responsabilidades, algunas de las cuales tienen que ver con la sancionabilidad ambiental: como son Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de daños causados (art 80).[36]Igualmente la Carta determinó algunos instrumentos e incentivos económicos que el Gobierno ha puesto en marcha, a través de las autoridades ambientales. Se asignó al Estado la competencia para fijar tasas a los servicios que preste o por la participación en los beneficios que proporcione.

2.3.2 Normas legales ambientales en Colombia

En cuanto al papel que le ha asignado la sociedad colombiana al derecho ambiental, se puede decir con LORDUY que a esta rama del derecho se le ha mirado como aliada o contrincante en los proyectos de desarrollo, tanto industrial como económico, o como limitante de la libertad empresarial y de la propiedad privada, o como restrictora del consumismo o, en fin, como un derecho romántico de aplicación costosa.[37]

Para desarrollar este derecho, el legislador ha producido un gran volumen de normas, a veces contradictorias y asistemáticas. En cuanto a los principales estatutos sobre sancionabilidad ambiental, éstas serán relacionadas con más detalle a continuación. Ver el Anexo 2.

2.3.2.1 Normas legales del subsector de gas natural en Colombia

En nuestro país se encuentran diversas leyes regulatorias:

La Ley 401 de 1997, modificada por la Ley 887 de 2004 y el Decreto 3531 de 2004 por el cual se reglamenta el artículo 15 de la Ley 401 de 1997 en cuanto a la naturaleza y recaudo de los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento; los Decretos 2225 de 2000 y 2282 de 2001 que regulan el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural (CNO-GAS); el Decreto 2687 del 22 de julio de 2008, sobre abastecimiento de gas natural; el Decreto 386 de 2007; y la Ley 681 de 2001, sobre distribución de combustibles en zonas de frontera a cargo de Ecopetrol.

2.3.2.2 Normas legales del subsector de energía eléctrica

---

[36] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-495 de 1996.

[37] LORDUY Maldonado. Cesar. Régimen sancionatorio ambiental en Colombia. En: Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo VII. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. .2002.p.219.

En especial se debe mencionar la Ley 56 de 1981 que reguló las obras públicas para la generación eléctrica y la legalización de expropiaciones en los terrenos involucrados en los proyectos especialmente lineales.

En esta disposición se establecieron también otros tópicos como son: pago de impuesto predial, compensación por obras afectadas, creación de fondos de inversión socioeconómicos, obligación de elaborar estudios socio-económicos, regulación de compra de predios, destinación del 4% recaudado para reforestación, manejo ambiental y electrificación rural. La Ley 56 de 1981 estableció varias cargas para las empresas de energía que tengan una capacidad de producción superior a 10.000 KW.[38] Posteriormente, la Ley 99 de 1993 determinó las fuentes de recursos económicos compuestas por: tasas por uso de agua, tasas retributivas y compensatorias, sobre tasa ambiental y transferencias a cargo del sector eléctrico.[39]

En cuanto a las servidumbres, la Ley 142 de 1994 amplió la orbita legal para facilitar la adecuación de las servidumbres de paso, adjuntas a proyectos eléctricos. Asimismo la Ley 143 de 1994 estableció el régimen de generación, interconexión, transmisión y comercialización de energía eléctrica.

2.3.3 Jurisprudencia ambiental en Colombia

2.3.3.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha abordado el tema de la protección del medio ambiente sano. La Corporación señaló 34 disposiciones constitucionales y se refiere al tema de la protección ambiental y del desarrollo sostenible en numerosas sentencias.[40]

---

[38] "Las entidades propietarias de plantas generadoras de energía eléctrica, con capacidad instalada superior a 10.000 kilovatios, deberán destinar el cuatro por ciento (4%) del valor siguientes fines, por partes iguales y en forma exclusiva:
a) Reforestación y protección de recursos naturales en la respectiva hoya hidrográfica, si se trata de centrales hidroeléctricas, y protección del medio ambiente en los municipios de ubicación de las plantas y en las regiones productoras de combustibles utilizados en la generación, cuando se trate de centrales térmicas.
b) Programas de electrificación rural, con prioridad en las zonas determinadas en el literal *a)*."

[39] En este último ítem, ha sido problemática la interpretación del artículo 45 de la ley 99 de 1993, ya que algunas Corporaciones Autónomas con la expedición de la Ley 344 de 1996 consideraron que se cambió la destinación específica definida en el artículo 45 de transferencias del sector eléctrico y que también se aplica el régimen general de tasas por uso de agua y inversión social definido en el artículo. 43 de la Ley 99 de 1993.
El régimen de transferencias hace referencia a gravar a las centrales de generación eléctrica con una capacidad instalada superior a 10.000 kilovatios.

[40] Entre otras, se cuenta con los siguientes fallos: Sentencia T-411/92, Sentencia T-444/ de 1993. Sentencia T-092 de 1993. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, En extenso se puede observar el registro de las disposiciones ambientales que hace la Constitución en el Anexo 10.

El sistema constitucional de protección del medio ambiente se compone de dos características principales: la primera, consiste en una funcionalidad amplia que permite la concurrencia de competencias entre diferentes instancias que van desde la Nación, pasando por las Corporaciones Autónomas Regionales y llegando a los entes territoriales locales y las autoridades indígenas. La segunda característica, se refiere a la calificación objeto de protección del medio ambiente que es la interdependencia de los ecosistemas que obliga a calificarlo como un asunto que obedece al interés nacional.

Utilizaremos en este apartado la técnica del análisis dinámico por precedentes que busca graficar las raíces jurisprudenciales de la Corte Constitucional colombiana sobre un problema jurídico puesto a su consideración.[41]

El objetivo final es el de conocer un patrón de desarrollo decisional adoptado por la Corte a través de su *ratio decidendi.* Se utiliza, para ello, un cuadro en el que se plasman los distintos fallos que la Corporación ha emitido a través del tiempo.

Aplicando el método descrito, se establecerá la posición decisional de la Corte Constitucional colombiana, desde su fundación en 1992 hasta nuestros días, en el tema de las afectaciones por daños ocasionados en proyectos de conducción de energía eléctrica.

Para el análisis jurisprudencial se citarán algunos de los magistrados ponentes de la Corte Constitucional colombiana, por sus apellidos.[42]

Registraremos cuatro casos similares en los que se han presentado afectaciones a la salud humana causados por la conducción de energía eléctrica. En el último de los eventos haremos un análisis en el cual se determina la sentencia hito para lograr así el "punto arquimédico" o básico, como lo denomina LOPEZ. Luego se graficarán las sentencias invocadas como precedentes de acuerdo a una sentencia más reciente en el tiempo. Posteriormente, al aplicar la "ingeniería reversa" veremos los distintos niveles de sentencias citadas para determinar cuáles se invocan con más frecuencia y así fijar su "nicho citacional". Finalmente se logrará

---

[41] LOPEZ Medina. Diego Eduardo. El derecho de los jueces. Primera reimpresión. Bogotá. Legis.2001.p.56-61: "Una línea jurisprudencial es una idea abstracta. Para ayudar a"ver" la línea jurisprudencial resulta conveniente tratar de graficarla. Puesta sobre un grafico, una línea de jurisprudencia es una pregunta o problema jurídico bien definido, bajo el cual se abre un espacio abierto de posibles respuestas."

[42] Ellos corresponden a: Fabio Morón Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero. Jaime Araujo Rentería, Marco Gerardo Monroy Cabra, Manuel José Cepeda Espinosa, Hernando Herrera Vergara, Simón Rodríguez Rodríguez, Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Ciro Angarita Barón y Jaime Córdoba Triviño.

establecer una serie de puntos nodales dentro de dicho conglomerado de sentencias para sintetizar la *ratio decidendi* respectiva.

Al preguntarnos qué tratamiento le ha dado la Corte Constitucional a las afectaciones de la energía eléctrica en la salud de las personas, encontramos cuatro casos similares:

En el primer caso, hallamos la acción de tutela T 576 de 1994,[43] adelantada por la actora ELVIRA BETANCOURT MOJICA quien invocó los derechos a la vida y a la salud, al sentirse afectada por un transformador eléctrico defectuoso. En el análisis probatorio se determinó que un médico legista hizo un reconocimiento a la demandante pero no halló conexidad entre sus dolencias físicas y la acción electromagnética del transformador. La Corte no amparó las pretensiones presentadas.

En el segundo caso, con la sentencia T 824 de 2007, la Corte Constitucional concedió la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de la actora MARINA CHICA OROZCO ya que su casa estaba afectada por la cercanía de dos torres de conducción de energía eléctrica de 33.000 voltios.[44] El alto tribunal le ordenó a la demandada, Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC, que evaluara los riesgos y elaborara un plan de contingencia con relación a las torres de distribución de energía de la línea Aranzázu -Neira, nodo B43009.

En el tercer evento, la Corte Constitucional, en la sentencia T 815 de 2002, expediente T-606754, confirmó la negatoria del *Ad quem* (Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil) ante la pretensión del accionante JAIME ARDILA BARRERA para que la Electrificadora de Santander. S.A. E.S.P, retirara unos cables de energía eléctrica que pasaban a 5 metros de su vivienda ya que, según el actor, ponían en peligro su vida y la de varios menores de edad, y generaban el daño de equipos eléctricos cuando se producían descargas eléctricas naturales.

La Sala Cuarta de revisión de la Corte Constitucional confirmó la decisión de segunda instancia – que negó la tutela impetrada- pero admitió la recomendación que el Tribunal hiciera a la demandada para hacer un nuevo trazado de la red de energía de manera que no afectara al actor. Igualmente acogió las razones de la empresa demandada la cual argumentó(i) haber trazado la línea eléctrica antes de la construcción de la vivienda, respetando las normas técnicas establecidas,

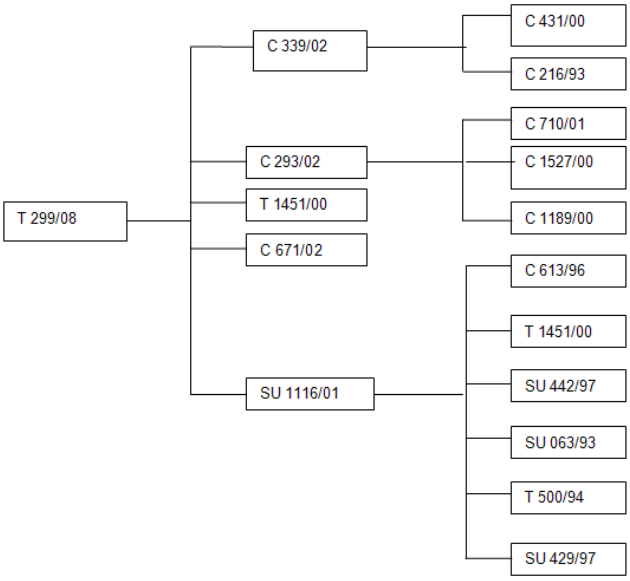
---

[43] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 576 de 1994. Expediente T-44285. Acción de tutela instaurada por ELVIRA BETANCOURT MOJICA contra el Gerente de la Empresa de Energía de Santa Fe de Bogotá, D.C. La Empresa de Energía de Bogotá fue exonerada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Penal- y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ya que la Corte Constitucional revisó los fallos y los confirmó

[44] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 824 de 2007, Expediente T 44285.

mientras que el actor, (ii) habría violado las normas urbanísticas además de haber exagerado las posibles consecuencias del paso del cableado cerca de su casa.

En el último evento, mediante la Sentencia T 299 de 2008, [45] la Corte Constitucional resolvió la acción de tutela interpuesta por la Familia OSPINA RODRIGUEZ en contra de CODENSA S.A. ESP, por la presencia de un transformador eléctrico dentro de un edificio, el cual estaría afectando el derecho fundamental a la vida y a la salud de la precitada familia, mediante la existencia de campos electromagnéticos (CEM). El nicho citacional de las sentencias relacionadas es el siguiente:



La empresa demandada aportó a su favor un fallo del Consejo de Estado[46] según el cual "No es seguro que los campos electromagnéticos sean la causa determinante o directa para la producción de ciertas enfermedades".

La Corte Constitucional acudió a la aplicación del principio de precaución para la protección de los menores afectados por el transformador, ya que sus derechos son prioritarios, de acuerdo al artículo 44 de la Carta, y porque la doctrina constitucional ha determinado que la acción de tutela desplaza a la acción popular en casos como el presente.

Manifestó la alta Corporación del peligro de cáncer infantil (leucemia) por la presencia de campos electromagnéticos para lo cual invocó un concepto técnico de la OMS: "En relación con los menores de edad, la situación es, sin embargo

[45] Acción de tutela de LUIS HERNANDO OSPINA contra CODENSA. S.A, E.S.P. Fallo del 3 de abril.de 2008.
[46] CONSEJO DE ESTADO. Fallo de la Sección Tercera, Subsección "B". M.P. Ramiro Pazos Guerrero, del 28 de febrero de 2006.

diferente: los estudios desarrollados por la OMS, y por la IARC (*internacional Agency for Research on Cancer*), a pesar de no ser concluyentes, mantienen la calificación de los CEM como *posible carcinogénico* en relación con la leucemia infantil".

La sentencia T 299 de 2008 se apoyó en las sentencias C 293 de 2002 y T 1451 de 2000.En el fallo que comentamos como principal, subyacen dos problemas jurídicos: uno es la prevalencia o no de la acción de tutela sobre la acción popular cuando hay una afectación al ambiente sano: dos, la aplicación del principio de precaución en circunstancias que pueden afectar la salud y la vida como derechos fundamentales. Para resolver el primer punto, se citó la jurisprudencia decantada en la sentencia SU 1116 de 2001, en cuanto a las diferencias entre la acción de tutela y la acción popular: Esta última, supera en idoneidad a la primera, pues su legitimidad radica en cabeza de cualquier persona; ofrece un escenario amplio de discusión probatoria y normativa; permite la imposición de medidas preventivas, y es un recurso de carácter principal que puede coexistir con otras acciones judiciales. Por otra parte, tiene una efectividad próxima a la de la acción de tutela, pues ambas comparten características como el carácter preferente, la celeridad y la prevalencia del derecho sustancial. La sentencia en mención citó a SU 442/97 y SU 063/93 en cuanto a la prevalencia de la tutela frente a la acción popular (otras decisiones invocadas fueron T 254/93,T 500/94 y T 244/98). El fallo de unificación determinó que, al sancionarse la Ley 472 de 1998, la Corte tuvo que corregir su doctrina para precisar los alcances de esta norma, a través de la sentencia T 1451 de 2000, en la cual se sostuvo la necesidad de demostrarse la afectación a un derecho colectivo para que proceda la tutela: de no probarse, ésta será un mecanismo improcedente frente a otras acciones, como la acción popular que desarrolla la Ley 472 de 1998, a la que pueden acudir las personas afectadas para obtener no sólo la protección de sus derechos individuales sino que trascienden el plano personal, pues aquejan a toda la comunidad de la cual forman parte.

Precisó la Corporación que se debe elegir razonadamente la acción aplicable, ya que la tutela es el último recurso cuando la acción popular no pueda restablecer el derecho afectado. Puntualizó además que "En caso contrario, la acción popular se convertirá en el mecanismo idóneo para lograr no sólo el restablecimiento del derecho colectivo, sino los individuales que pueden resultar lesionados, como miembros de la comunidad afectada".

Para aplicar la tutela, las subreglas que estableció la SU 1116 de 2001 fueron: a) conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, b) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada, c) la amenaza debe aparecer expresamente probada en el expediente y d) la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado.

En cuanto al segundo problema o de la aplicación del principio de precaución, las otras sentencias en que se apoyó T 299 de 2008 giran en torno a este principio. Los fallos más citados son: T 1451 de 2000 y C 293 de 2002 de los cuales extraeremos la *ratio decidendi*.

En la sentencia C 293 de 2002 concluyó la Corporación que al analizar los precedentes más relevantes, la "Corte afirmó que el *principio de precaución* se encuentra *constitucionalizado,* y que es un *principio del Derecho Ambiental internacional."* y en la parte final de la motivación dijo que: "es posible concluir que el principio de precaución es actualmente una herramienta hermenéutica de gran valor para determinar la necesidad de intervención por parte de las autoridades públicas ante daños potenciales al medio ambiente y la salud pública. La utilización de esta herramienta no se opone a ningún principio constitucional, como se expondrá a continuación. Sin embargo, debe tenerse presente que se trata de un enfoque excepcional y alternativo frente al principio de certeza científica".

Se debatió la aplicación del principio de precaución, que consiste en que las autoridades ambientales, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para dilatar la adopción de medidas eficaces para impedir el daño al medio ambiente.

En la sentencia C-671 de 2002, sin referirse directamente al principio de precaución, la Corte resaltó la importancia de aplicar los principios desarrollados en el derecho internacional para adelantar la protección del medio ambiente. También, en la sentencia C-339 de 2002, la Corte señaló que "se debe seguir el principio de precaución, expresado como "*in dubio pro ambiente".* El mismo principio debe aplicarse respecto del inciso cuarto del artículo 34 y (…) debe ser observado en consonancia con el principio número 25 de la Declaración de Río de Janeiro que postula*: La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables".*

Para el alto tribunal, en cuanto a la aplicación de medidas preventivas, el operador jurídico debe guardar el principio de proporcionalidad para evitar afectaciones innecesarias: "En este sentido, la "adopción de medidas", debe inscribirse en el marco del principio de proporcionalidad.

Puntualizó la Corte que no es necesario tener una certeza científica para que la autoridad ambiental tome las medidas de protección respectivas. También deben cumplirse algunos requisitos esenciales como son: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica. 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. Si se expide el acto administrativo por parte de la autoridad ambiental sin la suficiente acreditación de motivos sobre la certeza científica, dicha decisión puede ser demandada: "El acto administrativo por el cual la autoridad ambiental

adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

En conclusión, las dos sentencias hito son la C 293 de 2002 y la T 1451 de 2000. La Corte estableció que: (i) la tutela es aplicable cuando la afectación ambiental es colectiva y el peticionario es directamente afectado, pretendiendo el restablecimiento de su derecho. (ii) Se debe aplicar el principio de precaución aún cuando no haya certeza científica total, en especial cuando los afectados sean menores de edad, quienes tienen peligro de adquirir leucemia. (iii) El principio de precaución no es una renuncia al rigor científico y su aplicación debe corresponder a un criterio de proporcionalidad.

2.3.3.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado

En varias ocasiones el Consejo de Estado y los tribunales administrativos del país, han fallado acciones populares en las que se involucran empresas dedicadas a la explotación de hidrocarburos, incluido el gas natural. Se observa la exigencia del debido proceso, incluso negando, en algunos casos, pretensiones sobre afectaciones reales al medio ambiente, decisiones que terminan exonerando a la empresa accionada. [47]

- El caso de la central de Betania

La acción popular radicada con el número 5621, del 05/31/2004, del Juzgado 4º civil del Circuito de Neiva, adelantó investigación contra la CENTRAL HIDROELECTRICA DE BETANIA S.A. E.S.P. Los actores alegaron la afectación al equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales y el ambiente sano. Finalmente se adelantó un pacto de cumplimiento entre las partes en contienda.

- Daño ambiental en Cusiana

La acción popular radicada con el número 80 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 01/27/2000, contra el Ministerio de Medio ambiente y otros, resolvió la afectación al equilibrio ecológico y protección de recursos naturales en la "inyección de agua campo Cusiana", en especial por haberse otorgado licencia ambiental sin que se hubiera tenido en cuenta el impacto ambiental.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de los actores y ordenó al Ministerio del Medio Ambiente suspender la concesión de explotación de aguas, adelantar las gestiones para que la BP

[47] Fuente: Registro de Acciones Populares, Defensoría del Pueblo: WWW.defensoria.gov.co. Con acceso el 4 de junio de 2009.

EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LIMITED, efectuara el pago actualizado de la tasa de uso de aguas, fijara las bases para liquidar la inversión forzosa e iniciara las acciones para determinar si existió uso indebido del agua.
La primera instancia fue favorable a los actores pero el tribunal revocó su decisión.

- Demanda contra Ecopetrol y Ecogas

Con el Radicado 3684, de noviembre de 2007, El Tribunal Administrativo del Meta, adelantó acción popular contra Ecopetrol y Ecogas, por la aparente afectación por: la construcción de conformidad a las normas técnicas, espacio público, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. El fallo de 1ª instancia fue favorable a los actores.

Los demandantes sostuvieron que Ecopetrol y Ecogas, iniciaron la explotación del pozo 4 Norte, dentro de los límites de su vereda, luego comenzó a desaparecer paulatinamente la tranquilidad por la contaminación. A finales del año 2001, la empresa Ecogas contrató la construcción de un puente denominado por ellos alcantarilla, para pasar por allí sus equipos, colocando para ello unos tubos de poca capacidad, que no eran lo suficientemente habilitados para el metraje del agua que corre por el cauce del caño. La empresa colombiana de petróleos Ecopetrol en ejecución del proyecto gasoducto Apiay - Bogota, permitió la red de tubería a la altura del kilómetro 34+350 en jurisdicción del municipio de Villavicencio. El corredor sobre el cual se tendió la tubería, de acuerdo a conceptos técnicos, no era el adecuado para los problemas geotécnicos del área que la convirtieron en inestable, y por la presencia de depresiones como son la cañada y la cantera existente. En el fallo se hicieron algunas consideraciones técnicas que avalaron las pretensiones de los actores populares.[48]Con la decisión de primera instancia se ordenaron varias actividades al Accionado a favor de la comunidad, además de la aprobación del Pacto de cumplimiento entre las partes.[49]

- Demanda contra Ecopetrol por derrame de petróleo

---

[48] "La línea de conducción quedó ubicada en medio de dos puntos fijos de inestabilidad. El tramo donde se encuentra ubicada la tubería recibe un aumento de presión para facilitar el flujo de gas en la medida en que aumenta la altimetría del área, colocando el tubo en condiciones críticas que ante cualquier movimiento o evento que suceda puede ocasionar una explosión de grandes proporciones."

[49] "Decisión:... Tercero. Ordenar en consecuencia a Ecogas que en adelante, efectué los siguientes procedimientos puntualmente respecto al sector del gasoducto identificado como k34 + 300 y k34 + 350: señalización adecuada del corredor en el sector, monitoreo constante, en fechas aleatorias. Efectuar en el término máximo de tres meses, un nuevo estudio que le permita a la empresa tener una solución concreta y eficaz, ante el avance de las fallas geotécnicas del sector.".

Mediante acción popular 402, del 10/09/2000[50] el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió las pretensiones de habitantes del municipio de La Gloria, Cesar, en donde existe una estación de bombeo de Ecopetrol, la cual servía para el transporte de petróleo e hidrocarburos. Una de las válvulas no había sido sellada como tampoco la tubería conectada a ella; lo que produjo un derrame de petróleo de más de 1 millón de galones. Dicho vertimiento produjo un arroyo que se desplazó por diversos municipios, produciendo daños al ecosistema.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la acción popular, por cuanto en los medios de prueba practicados en el proceso se encontró que el crudo derramado había sido prontamente recogido, que la flora y fauna habían sido restablecidas y el agua era apta para el consumo humano

- Demanda contra Ecopetrol por derrame de petróleo en una quebrada

Con la acción popular 713 de abril 19 de 2001, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, inició la investigación por aparente afectación al equilibrio ecológico y protección de recursos naturales, siendo demandada Ecopetrol.

Se indicó que el día 25 de febrero de 2001, ocurrió un derrame de combustible utilizado para la aviación, en la quebrada de Cune, cercana al municipio de Villeta, Cundinamarca. En sentencia de primera instancia se decidió no acceder a las pretensiones de la demanda, por no existir en el expediente prueba de la legitimación del demandado para obrar en calidad de apoderado del municipio afectado.

- Demanda contra Ecopetrol y CORMACARENA

En la acción popular 5503 del 11/30/2004, el Tribunal Administrativo del Meta, decidió proteger la afectación al equilibrio ecológico y protección de recursos naturales y ambiente sano, contra Ecopetrol y CORMACARENA.

Ecopetrol hizo vertimientos inadecuados de aguas procedentes del proceso de explotación y tratamiento del crudo de Castilla estaciones 1 y 2, a las fuentes hídricas vecinas. Agregaron los actores que CORMACARENA no tomó las medidas pertinentes. Se practicaron varias visitas a las estaciones de Ecopetrol verificándose que las piscinas de sedimentación no se encontraban funcionando y estaban rebosadas de elementos contaminados que salen por la tubería a los ríos. La decisión determinó que se ampararan los derechos colectivos afectados.

2.3.3.3 Jurisprudencia de otros tribunales colombianos

[50] Bienes afectados: equilibrio ecológico y protección de recursos naturales, La primera instancia fue desfavorable, la segunda instancia confirmó la decisión.

- Daños ambientales causados por Ecogas.

El Proceso 2004-2024 de acción popular instaurado por Aquilino Francisco Vargas contra ECOGAS (Hoy TGI), radicado 1500023310002004-202400 ante el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, pretendió restablecer el derecho a un ambiente sano al considerar el actor que el gasoducto que pasa por el municipio de Páez (Boyacá), presentaba deterioro y peligro de ruptura. La empresa hizo las reparaciones del caso y le propuso al dueño del predio pagar derechos de servidumbre. La Corporación Autónoma Regional (Corpoboyacá) inició la investigación mediante radicado interno OCQ 085/03 pero luego la pesquisa pasó por competencia al Ministerio de Ambiente, ya que éste último había autorizado a ECOPETROL la licencia ambiental, cuando anteriormente el gasoducto era utilizado como oleoducto.[51]

- Sanción ambiental impuesta a la Empresa de Energía de Bogotá

Otro ejemplo corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en decisión del 25 de agosto de 2004, falló a favor del actor popular Rodríguez Neiza, quien presentó acción popular contra la Empresa de Energía de Bogotá, por el manejo inadecuado del río Bogotá y de los efectos del embalse del Muña sobre la población de Sibaté. [52]

La decisión aprobó el pacto de cumplimiento aceptado por la Empresa de Energía de Bogotá que incluye las obras y acciones que la empresa adelanta dentro del Plan de Acción, realizada en el municipio de Sibaté, para dar cumplimiento al fallo del Tribunal, que incluye el mantenimiento de las obras por dos años más(es decir, hasta el 2006). [53] La providencia ordenó la conformación de un Comité de Vigilancia bajo la coordinación inicial del Juez Cuarto Civil del Circuito de Bogotá.[54]

Gráfica 5. Obras en embalse del Muña

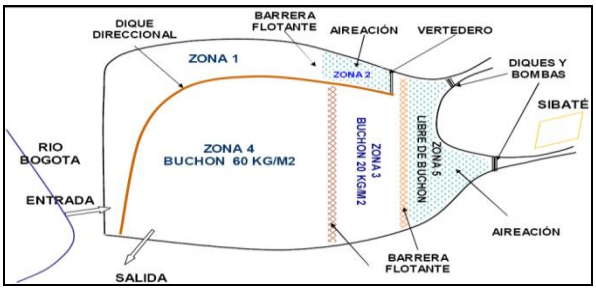
---

[51] Posteriormente el Tribunal Administrativo de Boyacá en fallo del 22 de enero de 2009, radicación: 2004-2024-01. Magistrado ponente: Luisa Mariana Sandoval Mesa, no encontró que la empresa hubiese implementado los arreglos solicitados por la comunidad afectada.

[52] Una crítica sobre la indebida intervención de la justicia en este caso concreto en:
MOLINA Arrubla. Carlos Mario. La Corte Constitucional, autoridad económica.(primer borrador) www.semana.com/documents/Doc-1217_200658.doc.p.15

[53] Empresa de Energía de Bogotá. S.A , ESP. Sentencia Acción Popular Rodríguez Neiza vs. Empresa de Energía de Bogotá, plan de acción. Agosto de 2004. Disponible en WWW.eeb.com.co. (Artículo en línea) Con acceso el 24 de julio de 2009.

[54] El fallo ordenó la construcción de un dique direccional para aumentar el tiempo de permanencia del agua en el embalse, además dispuso sectorizarlo para evitar el cortocircuito hidráulico que se presentaba. La sectorización del embalse se realizó en 5 zonas, con barreras flotantes, para permitir aireación y reducir el impacto ambiental sobre el municipio de Sibaté.



Fuente: Empresa de Energía de Bogotá (2009)

En la gráfica 5 se observa un panorama del embalse del Muña (Cundinamarca) con los mecanismos de aireación, bombeo y vertimiento dispuestos por la Empresa de Energía de Bogotá.

- Demanda contra Emgesa

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la empresa Italo-española Emgesa, concesionaria del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, que a través de la figura jurídica de la conciliación extrajudicial, pedía la modificación de las condiciones de la licencia ambiental para el proyecto.[55] La Corporación dejó sin piso la conciliación extrajudicial. La decisión del Tribunal dejó en firme las resoluciones 0899 y 1628/09, que establecen las obligaciones tanto ambientales como de infraestructura y socioeconómicas que debe cumplir Emgesa, como condiciones invariables para la construcción del proyecto.

2.3.4 Sancionabilidad ambiental: antecedentes legales en Colombia

Las siguientes son las normas que han precedido el actual sistema sancionatorio ambiental cuya importancia radica en que es un medio indirecto con que cuenta la administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico afectado y evitar futuras acciones contrarias a derecho.

El sistema administrativo sancionatorio se basa en actos típicos (porque la conducta sancionable está descrita en una norma elaborada con anterioridad a la comisión del hecho e indica cuál es la sanción imponible); no es jurisdiccional (ya que no la decide un juez de la República, adscrito al sistema jurisdiccional que supone un proceso legal bajo instancias de decisión dentro de la justicia ordinaria) y no hace tránsito a cosa juzgada(es decir, que puede volverse a investigar) y puede impugnarse.[56]

---

[55] http://www.surcolombiano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=268&Itemid=87 (Artículo en línea) Con acceso el 14 de septiembre de 2009.
[56] VIVEROS, Op.cit. p.635.

- La Ley 23 de 1973

Cabe anotar que la expedición de la Ley 23 de1973 es consecuencia directa de la Declaración de Estocolmo y antecedió la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales o Decreto 2811 de 1974 el cual no destinó ningún título al procedimiento sancionatorio.[57] Solo desde 1982 con el Decreto 02 de 1982 se exigieron normas de calidad del aire, elaboración de estudios de impacto ambiental, fijación de metas de emisión, se reglamentaron tasas retributivas por emisiones y se estableció un proceso sancionatorio por dichas emisiones.

En su momento, el sector de la salud tuvo un procedimiento propio para lograr una sancionabilidad efectiva; su regulación fue aplicada al Inderena y al Ministerio de Agricultura. El cumplimiento del Decreto 1594 de 1984, es el mismo que se extiende también a la Ley 99 de 1993 para adelantar los procedimientos sancionatorios.

En el ámbito sancionatorio la Ley 23 de 1973 fue la primera norma de su género en materia ambiental ya que plasmó las directrices en este aspecto, propiamente en los artículos 17 y 18, que determinaron que se sancionaría "toda acción que conlleve contaminación del medio ambiente, en los términos y condiciones señaladas en el artículo cuarto de este mismo estatuto". El artículo 4º de la Ley 23, por su parte, definió la contaminación en forma integral como "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 el medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares". Pero esta noción quedó corta ya que no menciona el paisaje, el entorno urbano, el patrimonio histórico y la generación de residuos sólidos, elementos básicos que integran una completa comprensión ambiental.

- El Decreto Ley 2811 de 1974

La disposición en mención tuvo la virtualidad de ordenar el régimen sancionatorio de la misma manera como se concibió su confección como Decreto-Ley: es decir, cada título reglamentario de un recurso introduce su específica parte sancionatoria. Esta metodología presentó el problema de no fraccionar adecuadamente conceptos complejos como el de biodiversidad.

- Ley 9ª de 1979

[57] GONZALEZ Villa. Julio Enrique. Introducción, ubicación y evolución histórica del derecho ambiental en Colombia. Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Tomo III, 2002.p.397-399.

En su artículo 577 describe las sanciones que la autoridad sanitaria estaba facultada para imponer teniendo en cuenta la gravedad del hecho, a través de resolución motivada. Las sanciones se describieron como:

a. Amonestación
b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la resolución.
c. Decomiso de productos.
d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia.
e. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.

Por su destinación para regular el manejo sanitario, esta norma inspiró a la reglamentación sancionatoria ambiental que estaba por darse con la Ley 99 de 1993.

Se deben mencionar para esta época, los Decretos 1541 de 1978 que, ante la falta de una régimen sancionatorio ambiental, remitió a lo establecido por el Código Nacional de Policía de 1970, así como al Decreto 1608 de 1978 que reguló un régimen sancionatorio para la fauna silvestre. Esa norma también se apoya en el artículo 18 de la Ley 23 de 1973, aunque en sus artículos 220 a 223 impuso un régimen sancionatorio propio en cuanto a las infracciones contra fauna silvestre y los permisos otorgados (permiso de caza, movilización y comercialización).

- Decreto 1594 de 1984

El decreto 1594 de 1984[58] desarrollaba la practica investigativa y sancionatoria por remisión del artículo 85, de la Ley 99 de 1993, el cual fue declarado exequible por Sentencia C-710 de 2001. Pero el mismo artículo 85 fue subrogado por el artículo 37 de la nueva Ley 1333 de julio 21 de 2009 que determina el procedimiento sancionatorio ambiental actual. [59]

En su artículo 577, describe las sanciones que la autoridad sanitaria deberá imponer teniendo en cuenta la gravedad del hecho, mediante resolución motivada. Las sanciones se describieron como:

a. Amonestación
b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la resolución

---

[58] COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto 1594 de 1984(Junio 26) por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI, Parte III, Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos de agua y residuos líquidos. Diario Oficial 36.700.Bogotá. El Ministerio. 1984.

[59] Cabe anotar que algunos estudiosos del tema sancionatorio sostienen que el verdadero instrumento modificatorio del Decreto 1594 de 1984 era el Decreto 948 de 1995, relativo al recurso aire.

c. Decomiso de productos
d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia
e. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.

- La Ley 99 de 1993

En este aparte nos referiremos al alcance general de la Ley 99, y a su regulación sancionatoria, que cobijaba los procesos sancionatorios analizados en el presente estudio.

Desde antes de su aparición como ley, ya existían normas referentes a la protección ambiental y a la responsabilidad de las empresas en su manejo, aunque la participación de los gobiernos locales en asuntos ambientales no estaba prevista en el ordenamiento constitucional y jurídico.

Estas normas sobre los recursos naturales establecen mandatos sustanciales de protección a los recursos naturales renovables, fijando maneras para la conservación, uso y aprovechamiento de tales recursos.[60]

- Estructura actual de la sancionabilidad ambiental en Colombia

La prevención, la educación y las formas de conciliación no abundan en la legislación ambiental, por eso anotemos brevemente, antes de hablar de la punición, que no se debe perder de vista el norte que cualquier Estado requiere para desarrollar una política ambiental, enfocada a cumplir con el principio de desarrollo sostenible, enfatizando la prevención más que la sanción de conductas que ya hubieran causado daño a los ecosistemas, en especial si involucran recursos naturales no renovables.[61]

2.3.4.1 Titularidad de la potestad sancionatoria

Dentro del ejercicio del *Ius punendi* (o derecho sancionador) que gobierna al derecho sancionatorio ambiental, se encuentran dos potestades independientes: la penal y la administrativa. A esta última se le han formulado criticas en cuanto a su legitimidad, pues se le señala de actuar con las potestades que deben ejercer los jueces, que imponen sanciones originadas en la ley.

Es importante señalar que la función administrativa es una pilar básico en nuestro estado social de derecho y señala unos derroteros que se deben cumplir para

[60] SERRANO Evers. Claudia Cristina y RODRIGUEZ Montaño. Luís Antonio. Seguimiento a permisos, autorizaciones y concesiones otorgadas por las autoridades ambientales. Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios. Bogotá noviembre de 2007.p. 18-19.
[61] VIVEROS Gaviria. Elsy Henny. Procedimiento Sancionatorio en materia ambiental. Lecturas sobre Derecho del medio ambiente, Tomo III. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2002. p.617-619.

beneficio de los intereses generales. La sancionabilidad administrativa ambiental está incluida en este precepto constitucional por lo que se le faculta para imponer sanciones a los asociados que afecten la normatividad administrativa.

La potestad de sancionar la tiene el mismo Estado y está dada en el artículo 1º de la Ley 1333 de 2009 que subrogó los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 1594 de 1984 en cuanto al procedimiento sancionatorio, los artículos 116 y siguientes del Decreto 948 de 1985.[62] En materia ambiental dicha facultad la ejerce el Estado 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, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768[63] de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN.

El Estado tiene la llamada *reserva de ley* que consiste en que aquel someta ciertas materias a la preexistencia de la ley como su fundamento.[64] En este aspecto, BRICEÑO[65] critica el desconocimiento del principio de reserva de ley por parte de la Ley 1333, al tenor de lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia C 099 de 2003, la cual recalca que solo el legislador está facultado para producir sanciones dirigidas a los infractores de las normas previamente tipificadas.

La potestad sancionatoria ha sido débil, aún desde antes de la expedición de la Ley 1333. En el ámbito regional, VIVEROS criticó el manejo dado por algunas autoridades de los grandes municipios al equiparar los resultados de su gestión con las sanciones ambientales impuestas, lo que refleja una pobre política ambiental y la presión indebida de algunos órganos de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.[66]

---

[62] AMAYA Navas. Oscar Darío. La potestad sancionatoria de la administración en la Ley 1333 de 2009. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores).2010.p.33

[63] "Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993…"

[64] Sus alcances, en el caso de la remisión concedida al Decreto 1594 de 1984, se pueden encontrar en la sentencia C-818 de 2005.

[65] BRICEÑO Chaves. Andrés Mauricio. La presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). Bogotá. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2002. p 109.

[66] VIVEROS García. Elsy Henny. Poder sancionatorio y derecho ambiental. En: Lecturas sobre el medio ambiente. Tomo III .Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2.002. p 65.

2.3.4.2 Distinción entre sanción penal y sanción administrativa

GARCIA DE ENTERRIA definió la sanción administrativa como "Un mal infligido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal".[67] Podríamos pensar que este concepto se identifica con la definición del delito, pero quien inflige el mal o sanción no es la jurisdicción sino la administración del Estado, por la violación de una conducta que se considera ilegal.

Por su parte BERMEJO la describe como: "Una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina– algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos."[68] En este concepto no se menciona la palabra *sanción* pero sí se detallan sus alcances como *disminución, debilitamiento o eliminación* de la esfera jurídica, manifestados como restricción de un derecho, orden de hacer o prohibición de hacer, eliminación de un permiso, imposición de multas, etc.

Igualmente, CARRETERO Pérez y CARRETERO Sánchez presentan el concepto de esta manera: "Un mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprensible antecedente."[69]La noción es similar a la de GARCIA DE ENTERRIA pero especifica que el mal es *jurídico* y la conducta es antecedente y censurable. RAMIREZ a su vez, distingue en la nominación de sanción administrativa tres factores infaltables: la carga que se le impone al individuo; el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y el poder que ostenta las autoridades administrativa para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora.[70]

2.3.4.3 Distinción entre delitos y contravenciones

En cuanto a la confusión entre delitos y contravenciones manifiesta CALLE que estas dos figuras solo tienen en común su derivación del *Ius puniendi* del Estado, pero en cuanto a sus diferencias, el derecho penal se refiere a delitos y contravenciones mientras que el derecho administrativo se refiere a infracciones; la sanción penal es aplicada por el juez mientras que la administrativa, es

---

[67] GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo y FERNÁNDEZ. Tomás-Ramón. Curso de derecho Administrativo, 9ª ed. Madrid: Civitas.2004.p. 163.
[68] BERMEJO Vera. José. Derecho Administrativo, parte especial, 4ª ed. Madrid: Civitas.1999.p.81.
[69] CARRETERO Pérez. Adolfo y CARRETERO Sánchez, Adolfo. Derecho administrativo sancionador, 2ª ed. Madrid: Editoriales reunidas.1996. p 172.
[70] RAMIREZ Torrado. María Lourdes. La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Universidad del Norte. Barranquilla: Revista de derecho Nº 27. 2007. p.18.

adelantada por el ente administrativo mediante un acto administrativo. Ambos deben respetar el debido proceso.

Al comparar el derecho penal y la sanción administrativa ambiental notamos que se distinguen por los intereses que protegen: en el derecho penal se protegen varios bienes jurídicos, tipificados en el Código Penal, de ahí que la conducta se considera antijurídica. En el ámbito administrativo se protegen los deberes para con la administración. En cuanto a los fines buscados, la jurisdicción penal pretende la preservación de los bienes sociales más amplios y la consecución de fines de tipo retributivo, preventivo y socializador. La administrativa persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La diferenciación entre estas dos figuras ha sido problemática en la doctrina penal: al respecto sostiene FERNANDEZ [71] que los elementos diferenciadores entre delitos y contravenciones, como la distinta importancia y valor ético de los bienes protegidos, diversa forma de tutela de ellos, la teoría del daño y del peligro, teoría de la diferencia cuantitativa, teoría de la gravedad y del daño, es decir que, finalmente, es el legislador el que define si una conducta es delito o contravención.

En Colombia el actual Código Penal (Ley 599 de 2000) no define el delito ni la contravención; por ello acudimos a la doctrina penal para lograr su comprensión. Por ejemplo REYES definió el delito como "Aquel comportamiento humano, que a juicio del legislador, compromete las condiciones de existencia, conservación y desarrollo de la comunidad y exige como sanción una pena criminal. En un plano estrictamente jurídico debe entenderse por delito aquel comportamiento humano, típicamente antijurídico y culpable, conminado con sanción penal." [72] La contravención, para el mismo autor, es el comportamiento humano "… que a juicio del legislador, produce un daño social de menor entidad que el delito y por ello se conmina con sanciones generalmente leves". Por lo general las contravenciones están previstas en los códigos de policía.[73]

El doctrinante de derecho penal PEREZ, afirmó que el delito ataca sentimientos éticos sociales mientras las contravenciones no producen efecto lesivo en esa esfera. Razón difícil de aceptar porque no hay un catalogo de sentimientos ético-sociales aceptados unánimemente. Los delitos quebrantan un derecho y ofenden el orden social, mientras que las contravenciones violan un reglamento. Aunque tampoco es plausible esta noción porque algunos daños ambientales susceptibles de sanción administrativa afectan también el orden establecido aún más

---

[71] FERNANDEZ Madrazo. Alberto. Derecho penal, teoría del delito. Primera edición.1997. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.1997.p.56.

[72] REYES Echandía. Alfonso. Diccionario de derecho penal. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia 1982.p.27 y 28.

[73] REYES. ibídem. p.23.

seriamente que los delitos.[74] El autor critica que a las contravenciones se les asigna menor pena pero objeta que una multa a una empresa puede llevar a su cierre y posterior muerte civil.[75]

En cuanto a la sanción penal, (Ley 599 de 2000 o Código penal) en lo que respecta a los delitos contra el medio ambiente podemos decir que se inscriben en el Libro Segundo o parte especial (que define los delitos en particular), Titulo XI. "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente".[76]

2.3.4.4 Procedimiento sancionatorio en la Ley 1333 de 2009

En esta sección veremos (i) los principios aplicables al derecho administrativo sancionador y (ii) la estructura sancionatoria de la Ley 1333 de 2009.

2.3.4.5 Principios que rigen el derecho administrativo sancionador

Los principios son criterios generalizados en las legislaciones modernas, que se deben aplicar a un proceso o procedimiento para garantizar la participación equitativa de las partes, en equilibrio con la actuación del juez. En este aparte de la investigación haremos una lectura de la Ley 1333 de 2009 y analizaremos los principios aplicables a su texto.[77] El proceso tiene un carácter histórico y reconstructivo como lo sostiene ROJAS[78] para quien el juez se basa en los rastros que dejan los hechos, para luego registrarlos, embalarlos, sopesarlos, controvertirlos y finalmente valorarlos.

En la sentencia C 417 de 1993[79] el alto Tribunal constitucional colombiano estableció que el legislador tiene unos límites impuestos a su actividad dada por el artículo 150, numeral 10(reserva de ley) junto con los principios del debido proceso, legalidad y tipicidad: Los principios se aplican a todos los matices del derecho sancionador. Por otra parte son de obligatorio cumplimiento principios sustanciales del debido proceso tales como *Nullum crimen sine lege (*No existe delito sin ley), *Nulla poena sine praevia lege* (no existe pena sin ley previa), *Nemo iudex sine lege* (la persona sólo puede ser juzgada por sus actos por el juez

---

[74] Por ejemplo el derrame de petróleo en el mes de junio de 2010, en el golfo de México por parte de la British Petroleum, tiene un alcance lesivo de incalculable daño ecológico.
[75] PEREZ, Luís Carlos. Derecho penal. Tomo I. Bogotá: Temis. p 117.
[76] El artículo 332 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) ha enunciado como elementos constitutivos del ambiente el aire, la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas, los recursos fáunicos, forestales, florísticos e hidrobiológicos.
[77] Otros principios aplicabas al derecho procesal se pueden consultar en el Anexo 18.
[78] ROJAS Suarez. Jimmy. Acercamiento al derecho probatorio ambiental. En: Lecturas sobre el medio ambiente. Tomo V. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.2002.p.322.
[79] Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 del Decreto 1888 de 1989. "Por el cual se modifica el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional":

previamente establecido) y *Nemo damnetur nisi per legale indicum,(* nadie puede ser castigado sino en virtud de un juicio legal).

Igualmente indicó la Corporación los alcances de la principialística penal a otros ámbitos del derecho sancionador: "Esta Corporación tiene bien establecido que si bien el derecho penal no es más que una de las especies del derecho sancionador, sin embargo los principios penales se aplican, *mutatus mutandi*, a los distintos ámbitos en donde opera el derecho sancionador". En forma ulterior, la sentencia C 564 de 2000 determinó que el respeto por el debido proceso se extiende al derecho administrativo sancionador y, para evitar abusos en su aplicación, se deben articular los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.[80]

Atendiendo a estos prolegómenos podemos enumerar varios principios aplicables a la codificación sancionatoria vigente:

- El debido proceso

Garantiza el orden, la justicia y la seguridad a fin de no lesionar los derechos procesales de los ciudadanos por parte del Estado.[81] El principio se desarrolla desde el artículo 29 de la C.P y se refiere al conjunto de reglas procesales que deben seguir los órganos legislativos, judiciales y administrativas para que sean legales y validas, a fin de lograr la seguridad jurídica y mantener el orden público.

Otras máximas latinas, especifican este principio como*: Nemo iudex sine lege* (la persona sólo puede ser juzgada por sus actos por el juez previamente establecido). Este aforismo asegura el pre establecimiento del juez que conocerá el caso y del procedimiento que impondrá. También se invoca como capital *Nemo damnetur nisi per legale indicum*[82]*(*Nadie puede ser castigado sino en virtud de un juicio legal).

La jurisprudencia constitucional colombiana no hace diferencia entre el debido proceso jurisdiccional y el administrativo, como veremos. En la Ley 1333 de 2009 encontramos que este principio del debido proceso (que se relaciona con otros principios como el de legalidad, carga de la prueba, libertad probatoria, no autoincriminación y contradicción, entre otros) no tiene la suficiente fuerza

---

[80] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 506/02: "La sanción administrativa, como 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 entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso."

[81] OSSA Arbeláez. Jaime. Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía. Bogotá: Legis. 2000. p.276.

[82] CARRANCÁ Y RIVAS. Raúl. Fuentes del Derecho Penal: ¿Son las mismas que del Derecho en general?
Disponible:http://www.derecho.unam.mx/papime/IntroduccionalDerechoPenalVol.I/SIETE.htm (artículo en línea) Acceso el 25 de julio de 2009.

garantista que debería tener ya que algunos de sus artículos, como el 1º, en su parágrafo(en cuanto a la presunción de culpa y dolo del infractor ambiental, y la carga de la prueba que éste debe desarrollar); el artículo 3º(que exige la aplicación de los principios constitucionales y legales, así como los ambientales); el artículo 5º en su parágrafo 1º (en cuanto a la presunción de culpa y dolo); y el artículo 15 (relacionado con la firma del infractor admitiendo su responsabilidad , suplida por la firma de un testigo o del funcionario), dejan un manto de duda sobre las garantías procesales de todo procesado.

- Principio de legalidad

A partir del principio de tridivisión de poderes nace la cláusula de *reserva de ley* por la cual solamente el legislador puede estatuir las normas sin desconocer que tiene límites en su actuación, por lo tanto, la actividad legislativa no puede desconocer que las normas que produce deben obedecer al principio de soberanía popular.

Afirmó la Corte Constitucional que la graduación de la sancionabilidad no siempre implica las medidas más graves dado su impacto a la sociedad. De ahí que existen reglamentos que aseguran el cumplimiento de los deberes ciudadanos, incluido el cuidado por el medio ambiente.[83]En el fallo C 710 de 2001, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, el tribunal estableció: (i) El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición, como ya se dijo. De un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. (ii) Limita el poder legislativo el cual está supeditado a las funciones dadas por la Carta.

Como lo postula OSSA, el principio de legalidad y la facultad sancionadora se relacionan tan íntimamente que: “la potestad sancionadora se explica, se justifica, se encardina, y se estructura únicamente en virtud del principio de legalidad.”[84]

Los subprincipios estructurantes del principio de legalidad son: por una parte, l*a reserva de ley,* inspirada por el alemán Otto Mayer quien sostenía que fuera de la ley (expresión de la voluntad popular) no podía haber disposición que afectara la libertad o la propiedad de los ciudadanos. Sin embargo este subprincipio puede imponer cierto textualismo que se aleje de los parámetros garantistas de un Estado social de derecho, como el nuestro, sistema que reclama restricciones a fin

[83] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 710 de 2001: “Pero también existen otro tipo de reglamentos, sanciones y procedimientos encaminados a garantizar el cumplimiento de deberes que los ciudadanos tienen como miembros de una comunidad y así, el pago de impuestos, el uso de los recursos naturales, el desempeño de actividades de riesgo, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de profesiones u oficios que impliquen un riesgo social, son aspectos que también son objeto de reglamentación estatal para exigir un determinado comportamiento y para imponer sanciones a quienes faltan a estos deberes.”

[84] Ibídem. p.242.

de que se encause sanamente la gestión administrativa.[85] El segundo subprincipio da lugar a *Los reglamentos.* El principio de legalidad del artículo 29 de la Carta, no excluye el valor del reglamento, cuando se refiere a la preexistencia de la ley. El reglamento es una ley en sentido material pues crea, así como la ley, normas de obligatorio cumplimiento, generales y permanentes (como el reglamento *delegado* que puede crear normas aún de alcance nacional) pero sin reemplazar o superar a la ley.

De acuerdo con AMAYA [86] la jurisprudencia colombiana ha concretado el debido proceso "en dos garantías mínimas: la obligación de las autoridades para informar a los interesados sobre cualquier medida que los pueda afectar, y la adopción de dichas decisiones sometidas a un proceso sumario que respete los derechos constitucionales de contradicción e impugnación".

En la doctrina constitucional colombiana, la Corte definió este principio en la sentencia C 710 de 2001: "El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición, de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador".

Observamos que en la Ley 1333 la legalidad no se cumple a cabalidad cuando el investigado debe probar su inocencia, invirtiendo así la carga de la prueba que le corresponde al Estado. Por otra parte, la contradicción de la prueba queda signada por la presunción de culpa que se señala desde el artículo 1º, de manera que el funcionario administrativo no tendría la objetividad para valorar las pruebas que se presenten porque presume el dolo o la culpa *ab initio*.

- Principio de culpabilidad

En el campo administrativo sancionador, se refiere a la comisión de una infracción cometida con conciencia de antijuridicidad de dolo o culpa (como elemento subjetivo del tipo). En cuanto al error, si es vencible, no excusa de la comisión de la infracción; solo si se trata de un error invencible puede excluir el dolo y aun la imprudencia.[87] En este principio existe también la responsabilidad objetiva como elemento determinante. Si se presenta la comisión de una infracción bajo esta modalidad, el autor es responsable, lo que excluye el principio de culpabilidad. Posteriormente, el máximo tribunal Constitucional, en la sentencia T 145 de 1993, proscribió totalmente la responsabilidad objetiva.[88]

---

[85] Ibídem, p.251.
[86] AMAYA. Op.cit. p.49.
[87] OSSA. Op.cit. p.392.
[88] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-145 de 1993: "El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa

En la Ley 1333 de 2009 se afecta la responsabilidad del investigado cuando se concibe su actuación como simple verificación objetiva de la infracción ambiental sin tener en cuenta la modalidad culposa o dolosa en que haya incurrido el infractor(artículo 5º, parágrafo 1º).

- Presunción de inocencia

En Colombia este principio se encuentra reconocido en el artículo 29, inciso 4º de la Constitución Política, según el cual: "Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable". El acusado no está obligado a presentar prueba alguna que demuestre su inocencia. Como derecho, es de tipo subjetivo fundamental del cual es titular el sujeto pasivo; como verdad, es interina o provisional ya que adquiere el rango de definitiva cuando las pruebas recogidas no logren desvirtuarla. [89]

La Constitución ha trazado sus alcances al afirmar en la sentencia T 500 de 1992:

> Toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia y a que, en caso de sindicaciones en su contra, no se deduzcan sus responsabilidades sin haberla oído y vencido en el curso de un proceso (…)

Este derecho debe estar presente desde el inicio del proceso (hasta el fallo en firme) y exige, para ser desvirtuado, la convicción o certeza, más allá de toda duda razonable, basada en el material probatorio. Según PRIETO, se requiere el

---

de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva - *nulla poena sine culpa* -, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in ídem y de la analogía *in malam partem*, entre otras.".

[89] OSSA. Op.cit.p.289.

[90] PRIETO Sanchís. Luis. Introducción al derecho. Servicio de publicaciones de la Universidad Castilla La Mancha. 1996. p.179-180:"En segundo lugar, la exigencia de culpabilidad requiere que el hecho haya sido realizado por el sujeto de modo doloso, o al menos, imprudente es decir, que el hecho delictivo haya sido realizado a sabiendas por el autor o bien no habiéndolo hecho de propósito, hubiera debido darse cuenta de las características delictivas de su actuar y así haberlo evitado."

elemento de culpabilidad como base de la responsabilidad, de tal forma que pueda desvirtuar la presunción de inocencia.[90]

En la Ley 1333 de 2009 encontramos una vulneración de este principio en los artículos 1º, (parágrafo) y artículo 5º, parágrafo 1º cuando, contrario a la Carta Política, se presume la culpa y se invierte la carga de la prueba asignándola al investigado.

- El derecho de contradicción

El procesalista italiano ROCCO, definió el derecho de contradicción como aquel que tiene el demandado o sindicado con base en el principio constitucional para intervenir en el proceso y poder ejercer su derecho de defensa.[91] Por su parte DEVIS ECHANDIA[92], precisó el derecho de contradicción como: "Aquel derecho a obtener la decisión justa del litigio que se plantea al demandado o acerca de la imputación que se le formula al imputado o procesado, mediante la sentencia que debe dictarse en ese proceso, luego de tener la oportunidad de ser oído en igualdad de circunstancias, para defenderse, alegar, probar e interponer recursos que la ley procesal consagre". No podría entenderse el debido proceso sin ejercer la contradicción de las pruebas presentadas en contra del imputado(o investigado) o de las que se practiquen sin decretarse o las realizadas en forma subrepticia, de forma tal que se ejerza en forma dinámica a lo largo de todo el proceso, no solo en lo atinente a las pruebas propuestas, sino aún, en forma pasiva cuando el inculpado se niega a aceptar la autoría del hecho o cuando no declara contra sí mismo. [93] Ese sentido de apertura y discusión fue trazado por la Corte Constitucional [94] al afirmar que el proceso debe conservarse desde su apertura hasta su culminación, abierto y participativo, de modo que asegure la existencia del debate y de la contradicción.

En cuanto a la Ley 1333 de 2009 encontramos discutible la medida establecida en el artículo 15, cuando se autoriza la firma de un acta por un testigo o por el funcionario administrativo, en caso de imponerse medidas preventivas, si se

---

[91] Citado por AZULA Camacho. Jaime. En: Manual de derecho procesal: teoría del proceso. Bogotá: Editorial derecho y ley.1987.p.117.
[92] DEVIS Echandía. Hernando. Teoría general del proceso. 3ª edición. Editorial Universidad. Buenos Aires.2004.p 205-206
[93] OSSA. Op .cit p.301.
[94] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 231 de 1994

presenta flagrancia. Se violarían así los principios de contradicción, de presunción de inocencia y de no autoincriminación en el evento en que se admite la responsabilidad del investigado, cuando éste se rehúse a firmarla.

2.3.4.6 Estructura de la Ley 1333 de 2009

En cuanto a la disposición general de la Ley 1333 de 2009, ésta se compone de 66 artículos distribuidos en nueve Títulos. Su artículo último derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias, en especial el Capítulo XI, artículos 116 y siguientes del Decreto 948 de 1995 y subrogó los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993.

En el titulo II, la Ley 1333 de 2009, artículo 6º, contempla varias causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental.[95] Como causales de agravación identificó varias conductas.[96] y como eximentes de responsabilidad contempla la ley: eventos de fuerza mayor o caso fortuito, y el hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista. BRICEÑO[97] tiene reparos sobre algunas circunstancias agravantes del artículo 7º, como son la *reincidencia*, la cual no debería asumirse por el solo registro en una base de datos sino evaluando, por ejemplo, si el daño genera impactos acumulativos. Igualmente es discutible el concepto de gravedad de la infracción, la cual se presta para juicios subjetivos que evaden principios como el de gradualidad, proporcionalidad y razonabilidad.

El artículo 9º, define como causales de cesación del procedimiento: La muerte del investigado cuando es una persona natural; la inexistencia del hecho investigado; que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor y que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. Por otra parte es confuso el término de caducidad. Establece la norma que la acción sancionatoria ambiental

---

[95] Como causales de atenuación se registran:
1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.
2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.
3. Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.

[96] La reincidencia; el daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana; el cometer la infracción para ocultar otra; el rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros; la infracción de varias disposiciones legales con la misma conducta; el atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición; el realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica; el obtener provecho económico para sí o un tercero. Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales; el incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas; que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada y las infracciones que involucren residuos peligrosos.

[97] BRICEÑO. La presunción. Op.cit. p.114-115.

caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se trata de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Para asimilar el concepto, se deben distinguir tres momentos: (i) desde que ocurre el hecho, (ii) el último día en que se genere el hecho y, (iii) en cualquier tiempo. Es decir, es problemático el diseño de la causal encaminada a comprobar un evento pero no mira la permanencia del mismo.

Un ejemplo de lo anterior sería el hecho dañoso que no se sanciona pero cuyos efectos se revelarán en el futuro.[98]

- Medidas preventivas

Antes de la iniciación del procedimiento sancionatorio existen las llamadas *medidas preventivas.* Éstas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un daño ambiental, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Al respecto NEGRETE[99]considera que para la imposición de medidas preventivas y sancionatorias en materia ambiental, se requieren varias tareas: establecer la tipicidad de las conductas sancionables, la identificación previa de las medidas previas imponibles, determinar la autoridad competente para imponerlas, identificar los sujetos sancionables, aplicar el procedimiento vigente y ofrecer las garantías procesales (atinentes al debido proceso).

- Indagación preliminar

El artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 establece la *Indagación preliminar;* con el objeto de determinar si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio para lo cual se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

- Iniciación del procedimiento sancionatorio.

El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, Si se llegan a presentar casos de flagrancia o confesión, se deberán recibir descargos.

- Intervenciones

---

[98] Ibídem. p. 118-119.
[99] NEGRETE. Op. cit. p.295.

Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993.[100]

- Remisión a otras autoridades

Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos (como la Fiscalía General de la Nación o la Procuraduría General de la Nación) y acompañará copia de los documentos pertinentes.

- Verificación de los hechos

La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

- Cesación de procedimiento

Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en la Ley 1333 de 2009, se declarará mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor.

- Formulación de cargos

La Ley 1333 de 2009 establece que cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.

- Descargos

---

[100] Ley 99 de 1993: Artículo 69. “Del Derecho a Intervenir en los Procedimientos Administrativos Ambientales. Cualquier persona natural o jurídica o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales”.

Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, éste, directamente o mediante apoderado, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere importantes para su defensa. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días.

- Determinación de la responsabilidad y sanción

Dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones establecidas.

- Publicidad

El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

- Recursos

Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación. Estos recursos deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

- Novedades de la Ley 1333 de 2009

En cuanto al régimen de transición, apunta CARDONA, los procesos que estaban vigentes hasta el mes de julio de 2009 se seguirán hasta agotarse, con el régimen anterior, si se formularon cargos. En segundo lugar, se hace una remisión a normas administrativas (artículos 3 y 4) de manera que no podrá llenar los vacios normativos con disposiciones penales, sino eminentemente administrativas. En último lugar, incrementa el término entre la indagación preliminar y el proceso administrativo, propiamente dicho.[101]

Se critica también que el artículo 2º no es claro al relacionarlo con el artículo 13 de la misma Ley 1333, en cuanto a las facultades a prevención, ya que en la primera norma, autoriza a las autoridades mencionadas para imponer medidas preventivas y en el artículo 13, afirma que también esas autoridades podrán

---

[101] CARDONA González. Álvaro Hernando. Comentarios al nuevo régimen sancionatorio ambiental colombiano. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental, Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores).2010. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia. 2002. p 164-165.

imponer medidas preventivas y sancionatorias.[102] Más grave aún, es que la Ley 1333 no derogó expresamente el Decreto 1594 de 1984 por lo que algunas de sus disposiciones siguen vigentes, con el agravante de que no se podrá aplicar el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, norma que si fue derogado expresamente por la ley que venimos comentando.

2.3.5 La Ley 1333 de 2009: los debates suscitados

2.3.5.1 La constitucionalidad del proyecto de Ley 1333 de 2009

La Corte en la sentencia C-196 del 25 de marzo de 2009, se inhibió de pronunciarse sobre las objeciones de inconstitucionalidad en el proyecto de ley sancionatoria (Ley 1333 de 2009) [103] al no cumplirse los requisitos formales exigidos en la presentación de las objeciones presidenciales al proyecto de ley, como la firma del Ministro de Ambiente.

La Corporación interpretó que los artículos 165 y 166 superiores, establecen en cabeza del Gobierno Nacional y no sólo del Presidente de la República, la facultad de formular objeciones a un proyecto de ley, bien sea por motivos de inconveniencia o de inconstitucionalidad.

La Procuraduría General de la Nación presentó a la Corte Constitucional el Concepto No.4929 [104]sobre la exequibilidad de esta demanda, en el que manifestó que:

- El Estado tiene el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental así como de exigir la reparación de los daños causados pero sin llegar a medidas tan extremas “como las de limitar otro derecho también importante y de naturaleza fundamental como es el debido proceso, al presumir el dolo y la culpa en toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales.

- En el subtema de la responsabilidad objetiva la Carta “faculta al Legislador para definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos (artículo 88, inciso tercero, superior), como una forma excepcional de salvaguardar los intereses y derechos

---

[102] CARDONA. Ibidem.p.170.

[103] CORTE CONSTITUCIONAL. Comunicado 14. Sala Plena celebrada el día 25 de marzo de 2009. expediente Sentencia OP 115. C 196/09 Proyecto de ley No. 092 de 2006-Senado , 238 de 2008-Cámara, Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones:

[104] www.procuraduria.gov.co/.../conceptos/CONCEPTOS%202010/D-7977_C4929.doc(Artículo en Línea) Acceso el 19 de noviembre de 2009.

colectivos relacionados con el pleno disfrute de un ambiente sano para todos".

- Las garantías mínimas que integran el debido proceso penal son aplicables, aunque con algunas atenuaciones, a las demás actividades sancionatorias del Estado.

Para VANEGAS la Corte, al no pronunciarse sobre el fondo del asunto, dejó abierto el camino para futuros fallos al no operar la cosa juzgada constitucional.[105]También resulta asombroso que el Congreso no advirtiera que las objeciones presidenciales se encontraban firmadas por el Presidente y por otro Ministro, que no era el de la cartera de Ambiente sino el Ministro de Minas, y le dio un trámite diferente sin tener en cuenta que era el Senado la Corporación respectiva a la que debía devolverse el proyecto.[106]

El concepto 4935 de la Procuraduría General de la Nación ya mencionado, solicitó declarar inexequibles el parágrafo único del artículo 1º y el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009. [107]Esta posición parece contradictoria con el interés público que debe defender la Procuraduría General en la materia examinada.

2.3.5.2 La Corte Constitucional y las demandas contra la Ley 1333 de 2009

El expediente D 7977 con el cual se demandó el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, dio paso a la expedición de la sentencia C-595 de julio de 2010. Es determinante este fallo en particular ya que con él se puede declarar la cosa juzgada en otras demandas posteriores que consideraron los mismos supuestos como inconstitucionales.

La Corte Constitucional puntualizó varios aspectos analizados en la presente investigación, por ejemplo, la potestad sancionatoria penal frente a la potestad administrativa en cuanto a sus alcances y fines.[108]

---

[105] VANEGAS. Pedro Pablo. Trámite legislativo de la Ley 1333 de 2009.Algunas vicisitudes constitucionales. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores).2010. p.28

[106] Ibídem. p.29.

[107] www.procuraduria.gov.co/descargas/conceptos/.../D-7990_C4935.doc

[108] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de julio de 2010 " La potestad sancionatoria penal propende por la garantía del orden social en abstracto –bienes sociales más amplios-, la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores y presenta un mayor grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos que daría lugar a la privación de la libertad.
No ocurre lo mismo con la potestad sancionatoria administrativa que busca primordialmente garantizar la organización y el funcionamiento de la administración y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados, que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad."

A nuestro juicio, el alto tribunal reconoció que el debido proceso se aplica a todo tipo de actuaciones, tanto judiciales como administrativas, pero concluye, con la expresión " *no obstante*", que no todo el derecho es penal, como si el debido proceso solo se aplicara a tal jurisdicción, eclipsando así, al derecho administrativo sancionador. El Estado tiene el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental así como de exigir la reparación de los daños causados pero sin llegar a medidas tan extremas como las de limitar otro derecho también importante y de naturaleza fundamental como es el debido proceso, al presumir el dolo y la culpa en toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales.

Para VANEGAS la Corte, al no pronunciarse sobre el fondo del asunto, dejó abierto el camino para futuros fallos al no operar la cosa juzgada constitucional.

Parece que la Corporación sacrificó las garantías procesales del supuesto infractor ambiental, en aras de proteger el desarrollo sostenible en el que se enmarca la tutela ambiental, para superar anteriores procedimientos sancionatorios ambientales considerados como inocuos y de poca contundencia. En el presente trabajo se recogen, en concordancia con el alto tribunal, algunas posiciones doctrinales que revelaron la debilidad de procedimientos administrativos pretéritos, y la mixtura de procedimientos originados en normas sancionatorias del sector salud. Igualmente se evidenció la poca cobertura técnica y del recurso humano de las autoridades ambientales, en especial de las regionales, para hacer efectivas las sanciones. El alto tribunal expuso que:

> Se procura otorgar una lectura más renovada de la protección del medio ambiente y los principios que la inspiran en el mundo contemporáneo, en la búsqueda de avanzar significativamente frente a las debilidades del procedimiento administrativo sancionador.

La alta Corporación no tuvo en cuenta sus propios precedentes. En la Sentencia C-388 de 2000,[109] la Corte había sentado una posición contraria al argumento del fallo comentado, ya que, al existir las presunciones, no se compromete el ejercicio del debido proceso aunque los bienes protegidos por el legislador sean muy valiosos (como la protección ambiental, reseñada claramente en la sentencia C-595 de 2010). Agregó la sentencia C 388 de 2000, que una razón de ser de las presunciones obedece a equilibrar las cargas procesales a favor de la parte con mayor desventaja frente al acceso a la prueba. Se puede observar en este fallo el posible cambio o desplazamiento del objeto de la prueba, no de la carga de la prueba, en pos de la equidad procesal.[110]

---

[109] Referencia: expediente D-2588.Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 155 del Decreto 2737 de 1989. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

[110] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 388 de 2000: "Si bien, en principio, los sujetos procesales están obligados a demostrar los hechos que alegan como fundamento de su

Cabe recordar que en otras ocasiones[111]la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la legitimidad constitucional de las presunciones, como cuando sostuvo que "Por medio de las presunciones ocurre una de dos posibilidades: o bien que quien alega la presunción para fundar su derecho desplace la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo".

La sentencia C 595 de 2010 hizo un extraño giro interpretativo en cuanto consideró que, una vez se presuma de entrada la culpa o el dolo del infractor, éste queda habilitado, al ser una presunción *iuris tantum*, para desvirtuar su inocencia o por lo menos, las circunstancias agravantes de su conducta, mientras que la doctrina parece coincidir en que se presume la inocencia mientras no se logre desvirtuarla en un juicio(diríamos aquí que también en un procedimiento administrativo, ya que el debido proceso se aplica igual para los dos tipos de actuaciones). Lo jurídicamente correcto sería presumir la inocencia desde el principio de la actuación y luego desvirtuarla con el desarrollo probatorio, concluyendo, si se logra tal cometido, que la modalidad del infractor obedece a la culpa o al dolo, lo que justifica un importante cambio en la penalización de la conducta. La Corte adujo al respecto:

> Lo que se demanda es la regla general que en materia sancionatoria ambiental lleva a presumir la culpa o el dolo en las infracciones ambientales, presunción que encaja dentro de las denominadas presunciones legales –*iuris tantum*- toda vez que admiten prueba en contrario, como puede advertirse de una lectura literal del texto de los parágrafos cuestionados.
> Para la Corte, la creación de la presunción legal supera el *juicio de razonabilidad* por cuanto atiende la correspondencia entre la experiencia –circunstancias ambientales de degradación- y la defensa del bien jurídico constitucional –preservación del ambiente sano para la supervivencia de la humanidad- bajo los principios internacionales ambientales.

Por otra parte, en la Sentencia C 595 de 2010, no parece claro que la presunción de dolo o culpa que se asume *ab initio,* mantenga un carácter subjetivo. Se concibe como responsabilidad objetiva porque solo se determina la comisión de un

---

pretensión, lo cierto es que, en las circunstancias descritas y con el fin de promover relaciones procesales más equitativas o garantizar bienes jurídicos particularmente importantes, el legislador puede invertir o desplazar el objeto de la prueba. Es por lo anterior que un segmento importante de las presunciones legales tiende a corregir la desigualdad material que existe entre las partes respecto del acceso a la prueba y a proteger la parte que se encuentra en situación de indefensión o de debilidad manifiesta."

[111] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-015/93 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-109/95 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-540/95 (MP Jorge Arango Mejía); C-238/97 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); C-622/97 (MP Fabio Morón Díaz); C-665/98 (MP Hernando Herrera Vergara).

hecho (daño ambiental) sin tener en cuenta la modalidad culposa o dolosa en que haya incurrido el infractor:

> De este modo, la presunción general consagrada en las normas mantiene una *responsabilidad de carácter subjetivo,* conforme a unas características especiales y supera el *juicio de proporcionalidad* por cuanto tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad y constituye una medida idónea y adecuada para esta salvaguarda.

En la reflexión final que hizo la Corte, parece que se debe proteger el ambiente sano, incluso sobre valores y principios procesales que han sido decantados aún por la misma Corporación y que fueron mencionados en la presente investigación, en el aparte de jurisprudencia constitucional y en la enunciación de principios procesales, que siguen siendo válidos en los cuerpos normativos modernos. Es cierto que el objetivo es loable y de su ejercicio depende nuestro futuro próximo y lejano, en cuanto al manejo sostenible, pero no parece garantista la afectación al debido proceso. Se han presentado otras demandas de constitucionalidad ante la misma Corte, sobre la Ley 1333 de 2009. [112]

2.3.5.3 Otros debates sobre la Ley 1333 de 2009

Hay cuestiones que se discuten desde la academia y desde el ámbito de las propias autoridades ambientales en torno a la política sancionatoria, entre ellas, la que nace a partir de la facultad que tiene el Estado, a través de la judicatura y de las autoridades administrativas, para sancionar a los infractores de normas ambientales. Igualmente hay discusiones por la interrelación entre estos dos tipos de autoridades que puede ser problemática.

- El problema de la violación del debido proceso

El proyecto de Ley 092 de 2006 Senado y 238 de 2008 Cámara, que luego fueron aprobados y sancionados como la Ley 1333 de julio 21 de 2009, presentaron aspectos constitucionales y procesales muy discutibles.

---

[112] 1) Expediente D-7990, resuelta con la sentencia C-596 de 2010, la cual invocó la cosa juzgada de acuerdo a la sentencia C-595 de 2010**.** 2) Demanda No. 8168 del, 31 de mayo de 2010, sobre el Parágrafo del artículo primero (1°) y el parágrafo primero del artículo quinto (5º) actor: Carlos Leonardo Parra Enciso. 3) Con fecha de radicación 30/10/2009, siendo actor Carlos Andrés Echeverry Restrepo. 4) Juan Gabriel Rojas López, demandó el artículo 1º parágrafo y artículo 5º parágrafo. 5) Elena del Mar Sánchez Valenzuela demandó el artículo 1º, parágrafo único y artículo 5º, parágrafo 1º. 6).Luis Eduardo Montealegre Lynett, invocó los artículos 32,36, y 40 (ps), 38, 39, 43, 44,45, 46, 47, 48 y 49 en cuanto a medidas preventivas y sanciones. 7) Mario Ernesto García Martínez, criticó el artículo 1º parágrafo único, 5º parágrafo 1º, 7 numeral 1º y 12, 26 parágrafo único, 40, numeral 1º y parágrafo 2, artículos 57 y 58. 8) Ramón Ignacio Pantaleón Ortega y otros, demandaron el artículo 1º parágrafo y 5º parágrafo 1º.

El Gobierno Nacional objetó el parágrafo del artículo 1º, y el parágrafo 1º del artículo 5° ya que vulneraría el artículo 29 de la Carta Política, lo mismo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12, numeral 2, y la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8, numeral 2. En ese sentido, las normas objetadas desconocen el principio de la presunción de inocencia previsto en el artículo 29 de la Carta Política porque establecen, en materia ambiental, la presunción de la culpa y el dolo del infractor y, por otro lado, se produce la inversión de la carga de la prueba a nivel sancionatorio administrativo, que siempre le ha correspondido al Estado y no al investigado, por orden constitucional.[113]

La Procuraduría General de la Nación manifestó en el Concepto No. 4677 de diciembre 16 de 2008, que eran fundadas las objeciones presidenciales al proyecto de Ley, entre otras razones por la afectación al debido proceso y otros derechos en favor del infractor, como ya se dijo, y por que la norma tiende a desestimular el desarrollo sostenible al hacer más gravosa la actividad de quien se presume culpable. El concepto del Ministerio Público precisó que los particulares enfrentan el cumplimiento de una legislación ambiental amplia y difícil de acometer por su disgregación, ya que no sólo está integrado por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y por la Ley 99 de 1993, sino por un sinnúmero de normas que dificultan su conocimiento.

Por su parte, la Comisión accidental compuesta por un miembro de cada Cámara legislativa, manifestó que las objeciones presidenciales eran infundadas, entre otras razones porque: “Es innegable que la presunción de culpabilidad en materia sancionatoria ambiental se constituye en una herramienta procesal idónea para salvaguardar un bien jurídico particularmente importante, en relación con el cual la prueba del elemento subjetivo que fundamenta la responsabilidad se dificulta y resulta excesivamente gravosa frente a una modalidad de comportamiento que, por el riesgo que ella misma involucra, supone necesariamente un actuar contrario al deber de diligencia”.

La anterior presentación del Proyecto de ley no hace una distinción adecuada con la responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, como consecuencia de la realización de actividades que implican un riesgo para el medio ambiente y los recursos naturales renovables (ordenado en artículo 88, inciso tercero, de la Constitución) ya que aquí, son responsables todas las personas que desarrollan tales actividades aunque hayan actuado con la mayor diligencia, dado que son ellas las que crearon el riesgo. (En este caso se

---

[113] PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Objeciones Presidenciales a los artículos 1 y 5, parciales, del Proyecto de Ley 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.* Expediente: OP – 115. Concepto No. 4677.

invierte la carga de la prueba, la cual corresponde ahora al infractor y no al Estado).

La Corte Constitucional se declaró inhibida de fallar sobre las objeciones presidenciales al parágrafo del artículo 1º del al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008, Cámara, por violación al principio de presunción de inocencia, por no haber sido firmadas por el Ministro competente.[114]También se cimentó una particular tesis de responsabilidad objetiva que es tratada jurisprudencialmente por la jurisdicción civil, en materia de responsabilidad civil contractual y extracontractual, con mayor justicia para el procesado.

Si bien es cierto que el Estado, a través de sus autoridades ambientales tiene el deber de proteger el medio ambiente, es excesivo admitir que se lleguen a medidas extremas como las de limitar otros derechos de naturaleza fundamental como es el debido proceso, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del *non bis in ídem* y de la analogía *in malam partem*, y a presumir el dolo y la culpa en toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales.

Más que una ley compensatoria y educativa, la nueva norma tiende a ser represiva. Si bien es admitido que desde hace mucho se clamaba por una “mano fuerte” contra los infractores ambientales, el resultado no puede sacrificar la presunción de inocencia.

- El problema de la doble sanción

En este aparte haremos mención a dos aspectos en los que se podría pensar que hay doble sancionabilidad en el ámbito penal y en el civil-administrativo.

Las sanciones administrativas buscan, diferenciándose por ello de las sanciones jurisdiccionales, flexibilizar la reacción del derecho frente a la protección de los intereses jurídicos tutelados. La administración aplica la sanción a través de procedimientos que combinan el rigor procesal con la flexibilidad para determinar la responsabilidad del investigado.

Existen varias diferencias entre las sanciones administrativas propiamente dichas y los actos administrativos desfavorables, que no son sanciones *stricto sensu*: las medidas de recuperación y restauración son consecuencias de la infracción, pero su naturaleza jurídica es diferente, así como su finalidad; difieren en las

---

[114] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-196 del 25 de marzo de 2009, Magistrada Ponente Clara Elena Reales Gutiérrez. El proyecto fue remitido por la Corte para la sanción presidencial.

consecuencias jurídicas resarcitorias o indemnizatorias. Por sanción administrativa ambiental se entiende el conjunto de medidas de carácter coercitivo que desde la administración -compuesta por los diversos órganos competentes de la función ejecutiva- se imponen a quienes incumplen con las normas administrativas que desarrollan el mandato constitucional de protección ambiental.

En el campo de la política criminal colombiana es conflictiva la forma como el poder legislativo tipifica los delitos ambientales ya que la técnica legislativa que les subyace, tiene matices políticos y técnicos, que con frecuencia requieren de la interpretación de normas que constituyen ilícitos administrativos, además del conocimiento técnico y científico que implica legislar en materia ambiental. [115]

Afirman CASTRO y ZAMBRANO que las construcciones del injusto administrativo y el injusto penal giran en torno al concepto de *bien jurídico* al cual se le adjudican funciones de legitimación para ambos tipos de intervención.[116] En cuanto a la problematización de los ámbitos de responsabilidad que sugiere el *Non bis in ídem*, agregan los mismos autores que se reduce a "La comprensión o no del derecho y sus formas administrativa-sancionadora y penal, como sistemas ordenados a los que se les atribuyen funciones especificas y distintas y que generan mecanismos propios para garantizar el cumplimiento de sus fines en cada caso". Se evidencia con ello, la postura de la Escuela de Frankfurt, que señala la evasión o huida de la intervención penal ya no entendida como de *última ratio*, aplicable a los casos más graves de lesión al bien jurídico tutelado, sino bajo la figura de la administrativización del derecho penal.

Para OSSA[117]hay separación clara entre los procedimientos penal y administrativo ya que se trata de dos procesos o procedimientos distintos "que pueden marchar simultáneamente y, desde luego, en forma separada, dada la naturaleza, finalidad y trámites diversos. Se presenta, entonces, coexistencia de tratamientos de una misma conducta: de un lado bajo el aspecto penal y del otro, bajo el ángulo administrativo".

La Corte Constitucional colombiana señaló la imposibilidad de violar el principio *Non bis in ídem*, cuando las jurisdicciones que procesan el mismo caso, son diferentes.[118]Esta posición doctrinal fue reiterada en la Sentencia C 259 de 1995 cuando se manifestó que no se presenta una violación al precepto citado, por

---

[115] MARQUEZ. Op.cit. p.9.

[116] CASTRO Gutiérrez. Ángel Fernando y ZAMBRANO Ochoa. Laura Tatiana. El principio del *Non bis in ídem* en el sistema de imputación jurídico-administrativo sancionador. En: Lecturas sobre el medio ambiente. Tomo IX. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2.002. p 318.

[117] OSSA. Op.cit. p.330.

[118] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 413 de 1992: " No se viola el principio Non Bis in Ídem, por cuanto el juicio realizado en dos jurisdicciones distintas implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance distinto."

cuanto el juicio, realizado en dos jurisdicciones distintas, implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance distinto.

- El principio de mínima intervención del derecho penal

En el tema ambiental, encontramos una dificultad en cuanto a la sancionabilidad en que incurra una persona natural o jurídica(a través de sus representantes legales) ya que la legislación ambiental determina unas sanciones administrativas que no podrán implicar jamás la privación de la libertad del infractor, facultad que sí tiene asignada la ley penal.

Una primera posición de la doctrina penal sostiene que hay una equivalencia entre la infracción administrativa y la penal. Las primeras serían consideradas como de peligro abstracto, como un desvalor de acción más que de resultado. Al respecto manifestó ALVARADO que desde el punto de vista técnico legislativo, la teoría se inclina por la figura del delito de peligro abstracto "como alternativa preferible, inserta en el sector político criminal de la protección del medio ambiente. El desvalor de la acción, es claro, puesto que el legislador ha decidido que cada vez que el sujeto realice determinada conducta, debe ser considerada peligrosa."[119]

Nuestra Corte Constitucional ha postulado dos alternativas cuando el Estado decide su protección a una situación anterior a la infracción: frente a una actividad peligrosa (con los delitos de peligro abstracto) y como delito concreto cuando se ha generado el daño.[120]

La segunda tesis doctrinal asume que se deben castigar solo las conductas que atentan gravemente contra los recursos naturales atendiendo al factor cuantitativo del daño.[121] Estos actos de peligro concreto presentan un problema probatorio, en cuanto a que la naturaleza tiene capacidad de restauración ecosistémica que "borraría" con el tiempo los efectos del daño. Sin prueba, la decisión debe ser exonerativa.

Un tercer criterio se fundamenta en la máxima de la *última ratio* del derecho penal, según la cual, la pena se aplica, de acuerdo a su severidad, como último recurso contra el infractor. Así, para ROXIN el derecho penal es la "*Ultima Ratio* y por tanto como último medio de control social, característico de las sociedades liberales." [122] lo que supone la inconveniencia de sobrecargarlo con tareas

---

[119] ALVARADO Israel. Algunas consideraciones en torno a los delitos ambientales. (2005) www. Cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comeco/foros/Israel.htm.(articulo en línea) Acceso el 14 de diciembre de 2009.

[120] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1490 de 2000.

[121] GUIZA. Op.cit, p 49.

[122] ROXIN. Clauss. Problemas básicos del derecho penal. 1976. Madrid. Reus Editores. p.314-315.

sancionatorias que pueden ser prevenidas con la educación ambiental y, en último caso, sancionadas por la autoridad administrativa.

Creemos que debe tenerse en cuenta que la Ley penal no actúa bajo condicionamientos *ex ante,* es decir, no dejará de investigar la comisión de un delito ambiental solo porque esté en curso o se haya agotado una investigación administrativa. En este sentido RODAS sostiene que en nuestro medio" la doctrina dominante avalada por reiterada jurisprudencia constitucional considera las sanciones penales y administrativas de distinta naturaleza y admite por tanto, acumulación".[123]

Por otra parte, no se debe confundir la prohibición de doble investigación por los mismos hechos, con la concomitancia de la investigación y sanción administrativa, ya que esta limitación está dirigida para aplicarla a la misma jurisdicción, debido a que en la Ley 599 de 2000 o Código Penal, se instituye el artículo 8o. o de *Prohibición de doble incriminación*: "A nadie se le podrá imputar más de una vez la misma conducta punible, cualquiera sea la denominación jurídica que se le dé o haya dado, salvo lo establecido en los instrumentos internacionales".

La norma penal se refiere taxativamente a conductas punibles: dicho de otra manera no se puede investigar dos veces por la misma conducta (principio del *Non Bis in Ídem*). Aparece claro un criterio de diferenciación jurisdiccional, aunque la Corte Constitucional ha extendido este principio a otros procedimientos administrativos.
En cuanto a la intervención de la Fiscalía General en la investigación de las conductas punibles contra el medio ambiente, el Decreto 1594 de 1984[124] fijó el procedimiento sancionatorio aplicable antes de la vigencia de la Ley 1333 de 2009. Esta norma, en su artículo 200, distinguió la competencia administrativa de la penal, para lo cual ordenó a las autoridades administrativas informar la comisión del delito al ente acusador.

Podemos concluir que se ha atribuido una falsa eficacia al derecho penal como herramienta política, a fin de que solucione los problemas ambientales a partir de la condena dada por sus jueces y magistrados.

- Doble sancionabilidad en los campos civil y administrativo

---

[123] RODAS Monsalve. Julio Cesar. Responsabilidad penal y administrativa en derecho ambiental colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005. p.56. Op.cit. p. 46.
[124] Reglamentó parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974, en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.

En el ámbito civil existen tres elementos para que se configure la responsabilidad civil de una persona o del Estado: el haberse producido un daño, la imputación de dicho daño y el fundamento del deber reparatorio.[125]

En la actual Ley sancionatoria ambiental 1333 de 2009, curiosamente no se define el daño al medio ambiente. En sus artículos 5º, 24 y 41 se hace alusión al daño pero no se dice qué se entiende por este concepto. Por su parte el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 hizo una aproximación al concepto de daño en estos términos:

> ARTICULO 42. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

HENAO[126] presenta el concepto de *daño ambiental puro* como "aquello que ha caracterizado regularmente la afrentas al medio ambiente es que no afectan especialmente a una u otra persona determinada, sino exclusivamente el medio natural en si mismo considerado; es decir, las « cosas comunes», que en ocasiones hemos designado como « bienes ambientales», tales como el agua, el aire, la flora y la fauna salvaje. Se trata entonces de aquello que se ha convenido llamar "perjuicios ecológicos puros".

En el tema de la doble sancionabilidad, existe la prohibición del doble pago a la persona que ha hecho un daño. De cumplirse el doble desembolso, se incurriría en un enriquecimiento sin justa causa a favor del titular del bien agraviado y al tiempo el empobrecimiento sin justa causa del sancionado.

En el caso de imponerse una medida preventiva, ya pagada por el infractor, ¿se podría cobrar al mismo infractor nuevamente, a través de un proceso de responsabilidad civil? Lo indicado es iniciar el proceso civil sobre la cantidad no pagada, so pena de incurrir en un enriquecimiento sin justa causa. Ello se basa en el artículo 21 de la Ley 1333 de 2009, que recogió el espíritu del Decreto 1594 de 1984, el cual previó que la investigación administrativa se presente sin perjuicio de otro tipo de procesos.[127] En cuanto al cobro de las tasas compensatorias, su cobro no obedece a un daño sino a una política pública que busca optimizar el mantenimiento de los ecosistemas. Solo se cobraría si se invirtió dinero en

---

[125] HENAO. Juan Carlos. Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Instituto de estudios del Ministerio Público, 1ª edición.2.000.p.134

[126] Ibidem.p143.

[127] Artículo 201, Decreto 1594 de 1984:" La existencia de un proceso penal o de otra índole, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio."

renovabilidad del recurso a manera de reembolso, independiente de que el interesado haya deteriorado el recurso o no.[128]

- Remisión del régimen administrativo sancionador a otras jurisdicciones

El artículo 21 de la Ley 1333 de 2009, señala la remisión a otras autoridades si los mismos hechos se configuran como delito, de manera que se mantiene la doble condición de la sanción como administrativa y como penal.

En conclusión, sancionar dos veces por el mismo hecho está prohibido por la Constitución y por la ley. La doctrina tanto foránea como nacional ha desarrollado el tema en forma amplia. La Corte Constitucional colombiana también ha aclarado los alcances de la figura en cuestión y ha subrayado que no se puede adelantar en la misma jurisdicción y en relación con los mismos hechos y personas. En aplicación de las normas superiores, la normatividad ambiental citada, establece que sí puede haber investigaciones concomitantes en otras jurisdicciones.

- El problema de las medidas preventivas y de las sanciones

La Ley 1333 de 2009 en su artículo 17, determina la *indagación preliminar* para establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio.[129]

Según VIVEROS, al incorporarse en la Ley 99 de 1993 tanto sanciones como medidas previas, se presenta una característica muy propia del derecho sancionador al agrupar tales conductas en una misma norma, a diferencia del derecho penal que presenta una correlación individualizada de delitos y penas. Concluye que el objetivo de la codificación administrativa es el de facilitar la persecución de una pluralidad de infracciones ambientales.[130]

La Ley 1333 de 2009 en su artículo 4o.detalla las funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental ya que tienen una destinación preventiva, correctiva y compensatoria. Las medidas preventivas, por su parte, "tienen como tarea prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana". Según el artículo 14 de la misma Ley 1333, cuando un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, sin que medie ninguna autorización

---

[128] HENAO. Op.cit. p.153.

[129] Ley 1333 de 2009. artículo 17:"La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación".

[130] VIVEROS. Op.cit: Poder sancionador…p.67.

de las autoridades ambientales competentes, éstas impondrán medidas cautelares que garanticen su presencia durante el proceso sancionatorio. Aquí se nota la confusión conceptual para otorgar la competencia dada originalmente a los jueces de imponer medidas cautelares.

Desde el punto de vista probatorio es cuestionable en la Ley 1333 de 2009 la asunción de tales medidas sin pruebas que la justifiquen. Esta es la óptica de ROJAS [131]quien también se cuestiona sobre cómo la autoridad ambiental puede decretar medidas cautelares cuando posea conocimientos privados del hecho que se denuncia o cuando haya iniciado la actuación de oficio. Por otra parte, es positiva la medida de amonestación escrita del artículo 37 para evitar la afectación del recurso natural, el paisaje o la salud humana. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental.

Según GONZALEZ hay confusión de la norma cuando se equipara la *aprehensión preventiva* (elementos de flora y fauna con que se sorprende al infractor) con el *decomiso* (elementos que sirvieron para cometer el hecho censurable). De esta forma se introduce como novedad un concepto que no estaba incluido en la Ley 99 de 1993 ni en el Decreto 1594 de 1984.[132]

El artículo 39 ordena la suspensión de obra, proyecto o actividad, si "su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas". Pero aquí se equipara como infracción ambiental no solo el daño ambiental sino el incumplimiento de requisitos.

Se debe distinguir la medida preventiva del artículo 31de la medida compensatoria que busca restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. Las dos medidas deberán guardar una estricta proporcionalidad. Por otra parte se determina en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 que las sanciones se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. [133]Luego en el artículo 40 se dispone imponerlas como principales o

---

[131] ROJAS Suarez. Jimmy. Manejo de la prueba en la nueva Ley sancionatoria ambiental. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental, Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). Bogotá. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2010.p. 285.

[132] GONZALEZ Villa. Julio Enrique. Los tipos de sanciones en la Ley 1333 de 2009. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2010. p.260-261.

[133] Las sanciones en la Ley 1333 de 2009, son:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.

accesorias al responsable de la infracción ambiental por parte de las autoridades ambientales correspondientes, incluidos los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002.[134]

Podemos concluir varias ideas, como la no precisión sobre el alcance de las medidas preventivas (llamadas cautelares en el artículo 176 del Decreto 1594 de 1984) como medidas de seguridad. También se observa la falta de una sistemática sancionatoria, para lo cual la Ley 1333 de 2009 acude a lo establecido en el Decreto 1594 del 1984 y la Ley 99 de 1993 es decir, el procedimiento para regular una materia sanitaria, lo que genera la ambigüedad que aún subsiste.

Por esta razón, crítica GONZALEZ, que la Ley 1333 desnaturalizó las medidas preventivas y las convirtió en sanciones, repitiendo el error establecido en la Ley 99 de 1993.[135]El error se amplificó cuando incluyó la amonestación como medida previa, que a la larga es una sanción.[136]

2.3.6 El problema de la responsabilidad objetiva

La Corte Constitucional ha sostenido en la Sentencia C 690 de 1996, que la responsabilidad objetiva está prohibida por la Carta, pero el alto tribunal reconoció ciertas singularidades que, en el campo administrativo sancionatorio,[137] la hacen posible en forma excepcional:

> Sin embargo, la posibilidad de la responsabilidad objetiva cuando el Estado ejerce poderes sancionatorio es absolutamente excepcional, pues en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a toda las formas de actividad sancionadora del Estado.

La sentencia C 626 de 1996[138] determinó que la culpabilidad descansa sobre la responsabilidad subjetiva y, de asumir una responsabilidad por la simple

---

4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental

[134] Artículo 13 (Ley 768 de 2002) Competencia ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993".

[135] GONZALEZ. Op.cit. p 257.

[136] Ibídem. p 258.

[137] En la sentencia C -690 de 1996(M.P Martínez) se declararon exequibles las normas acusadas: Artículos 557 y 580 (parcial) del Decreto Ley 624 de 1989.

[138] Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 14 y 16 de la Ley 228 de 1995.(M.P Hernández) La Corte ordena estarse a lo dispuesto en sentencias anteriores, proferidas

verificación de los hechos, se estaría admitiendo una responsabilidad objetiva que conduzca a presumir la culpa del imputado. En el caso analizado por la sentencia C 674 de 2008 [139] (que cita extensamente a C-320 de 1998) la Corte fijó la responsabilidad de la persona jurídica a la que le asignó la posibilidad de ser sancionada y de indemnizar los daños ocasionados.

Con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda, se expidió la sentencia C 616 de 2002 que analizó la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley 633 de 2000 (normas en materia tributaria). La Corte expuso los requisitos para que, excepcionalmente, se pueda admitir la responsabilidad objetiva siempre que no se afecten derechos propios o de terceros: es decir, que tengan carácter monetario y que sean de menor entidad absoluta o relativa.[140]

Al respecto OSORIO[141] registró cuatro reglas presentes en la responsabilidad objetiva: (i) La inversión de la carga de la prueba, traducida en una presunción de culpa de quien causó el daño, (ii) La adopción de las medidas de precaución usuales no son suficientes para exonerar la responsabilidad ya que al producir el daño se revela que no todo fue previsto, (iii) la apreciación de la prueba según el principio *pro-perjudicado* que no debe confundirse con la inversión de la carga de la prueba, y (iv) la elevación del nivel de diligencia exigible que requiere agotar las medidas posibles o socialmente adecuadas.

Como se puede ver de conformidad con el fallo consultado, la adopción de la responsabilidad objetiva es excepcional y está específicamente condicionada.

---

por la Sala Plena, así: en cuanto al artículo 3 de la Ley 228 de 1995, se acatará lo dispuesto por la sentencia C-542 del 16 de octubre de 1996.(cita otros precedentes)

[139] CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C 674 de 2008. Objeciones presidenciales al proyecto de Ley 235/96 Senado-154/96 Cámara, "por el cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones". Magistrado Ponente Cifuentes
La Corte declaró exequibles, en su texto final, los artículos 21 y 26 del proyecto de ley 235 de 1996 Senado – 154 de 1996 Cámara, "por el cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones", en lo que se refiere a las objeciones examinadas.

[140] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 616 de 2002. "La imposición de sanciones por responsabilidad objetiva es de carácter excepcional en el régimen constitucional colombiano y se encuentra por ello sujeta a estrictos requisito. En efecto, las sanciones por responsabilidad objetiva se ajustan a la Carta siempre y cuando (i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama 'rescisorias', es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras)."

[141] OSORIO Sierra. Álvaro. La presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores).2010.p.81-82.

Adicionalmente ha sostenido BRICEÑO[142]que la Ley 1333 en su artículo 5º, en cuanto a la infracción ambiental, distingue dos circunstancias: como acción u omisión (que supone un sistema de responsabilidad subjetiva) y como constatación de la producción del daño ambiental, al que se aplicaría una responsabilidad objetiva.

En el caso de un daño a terceros, la presente ley establece, como solución, la remisión a la justicia civil ordinaria a falta de una disposición propia.[143]Igualmente la norma comentada hace un retroceso al concepto de daño ambiental desarrollado en la Ley 23 de 1973, al exigir los mismos elementos de la responsabilidad civil extracontractual y a su vez, determinarla según el *quantum* del daño proferido(medidos en cantidades, concentraciones o niveles que interfieran en la salud de las personas).

2.3.6.1 La jurisdicción civil y la responsabilidad objetiva

Nos hemos referido con anterioridad a la prohibición de acudir a la responsabilidad objetiva para imputar cargos a los infractores ambientales. En esta sección profundizaremos en la esencia de la responsabilidad civil, en la que sí cabe la responsabilidad objetiva.

Las disposiciones que regulan la responsabilidad civil en Colombia ya sea responsabilidad contractual como extracontractual, pretenden permitirle al sujeto que ha sufrido un daño obtener la reparación, dirigiéndose contra el que lo causó ante la jurisdicción civil. Su regulación la encontramos en el Capitulo XXXIV del Código Civil, que comprende los artículos 2341 a 2360. Según HENAO los tres elementos para que se configure la responsabilidad civil están intrincados, y su fin último apunta a la indemnización o reparación del daño infringido.[144]No concibe el autor que el medio ambiente pueda ser sujeto de derechos, y se estima, por el contrario, que la discusión está mal planteada, en la medida en que ha estado mediada por el problema de la legitimación en la defensa de los derechos colectivos. Este enfoque de HENAO se basa en la legislación francesa en donde no existe la acción popular:

> La clave de la distinción, que parte de la idea propuesta por el profesor francés Francis-Paul Bénoit, se sustenta, recordando al derecho romano, en el hecho histórico de que los romanos "trataron tímidamente de sustituir la noción de *damnun*, por la de perjuicio: (porque) comprendieron que lo

[142] BRICEÑO. La presunción…p.110-111.
[143] ALVAREZ Pinzón. Op.cit. p.226.
[144] HENAO. Op.cit, p.134: “Consideramos que son tres los elementos para que se declare la responsabilidad civil de una persona, incluido el Estado: el daño, la imputación del daño, y el fundamento del deber reparatorio.”

> que importaba no era la comprobación de un atentado material contra una cosa (*damnun*), sino el perjuicio sufrido a causa de ese hecho por el propietario; por eso decidieron que el simple *damnun* que no causaba perjuicio no daba lugar a reparación.[145]

Una vez determinada la responsabilidad civil, se debe aclarar que, bajo el capítulo de responsabilidad civil extracontractual del Código Civil Colombiano, se establecen "especies" de responsabilidad, por ello, existe la responsabilidad: (i) por el hecho propio,(ii) por el hecho de otro y (iii) por el hecho de las cosas animadas o inanimadas. Esta clasificación tiene importancia en la medida en que, en materia de responsabilidad por el hecho propio, la culpa no se presume, pero tratándose de responsabilidad por el hecho de otro y por el hecho de las cosas, existe una presunción de culpa.

Por su parte la infracción ambiental está definida en el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 y relaciona la posibilidad de aplicar lo normado en la jurisdicción civil: "Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos".

Para la estructuración de la responsabilidad objetiva en la Ley 1333 de 2009, sin duda se tuvo en cuenta la influencia europea plasmada, por ejemplo, en el *Libro Blanco* del 9 de febrero de 2000 sobre responsabilidad ambiental y en el convenio de Lugano. (Sobre responsabilidad civil por los daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente). Varios aspectos de este tipo de responsabilidad en Europa se pueden consultar en el Anexo 12.

2.3.6.2 La actividad peligrosa en la producción de hidrocarburos y de conducción de energía eléctrica

¿Podría afirmarse que un proyecto lineal de conducción de hidrocarburos y de conducción de energía eléctrica son actividades peligrosas, de cara a una responsabilidad civil contractual o extracontractual de acuerdo al derecho civil?

El Código Civil Colombiano,[146] no define lo que es una actividad peligrosa (esta tarea la asumió la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema, la cual determinó en el fallo del 30 de abril de 1976, los elementos que la

---

[145] Ibídem. p.139.

[146] CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO: Articulo 2356 Por regla general, todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona, debe ser reparada por esta. Son especialmente obligados a esta reparación:
1) El que dispara imprudentemente una arma de fuego
2) El que remueve la losa de una acequia o cañería o las descubre en calle o camino, sin las precauciones necesarias para que no caigan los que por allí transiten de día o de noche.

ejemplifican.[147]Pero dicho artículo 2356 del C.C sí presume la culpa por parte del demandado (quien comete el daño), ante lo cual la victima (quien padece el daño) solo debe probar que el perjuicio fue causado en el ejercicio de una actividad peligrosa y aquel solo se puede exonerarse demostrando una causa extraña (como caso fortuito o culpa exclusiva de la victima), de manera que la culpa es el fundamento de la responsabilidad objetiva.

En varias sentencias la Corte Suprema de Justicia colombiana ha desarrollado el concepto de responsabilidad por actividades peligrosas[148] ante lo cual concluyó TAMAYO que: "Nosotros estimamos que cuando la actividad peligrosa es ejercida por medio de cosas o de unidades de explotación, la teoría de la guarda del derecho francés es perfectamente aplicable al artículo 2356 del código civil colombiano".[149]

En segundo lugar, la jurisprudencia colombiana, en fallo de octubre 9 de 1980, Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado que no basta con que el objeto social de una empresa implique peligro mientras no haya una actividad peligrosa.[150] Sobre lo anterior TAMAYO agregó los siguientes elementos:

> El punto es más comprensible si además se tiene en cuenta que por actividad peligrosa no debemos entender una cosa u objeto más o menos riesgoso sino una conducta activa u omisiva que acarrea peligros a terceros. Una empresa de aviación, una flota de automóviles, una central

---

[147] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Civil. Casación del 30 de abril de 1976: "Las actividades peligrosa derivadas del uso de la maquina y de las fuerzas motrices representan, empero, un nuevo aspecto, más actual y acaso de mayor trascendencia que el del simple riesgo: muchos de esos elementos de corriente empleo en el medio social comportan no solamente la amenaza de llegar a lesionar a terceros (accidente aéreo, colisión de automóviles, estallido de una caldera, verbigracia) sino que de hecho, por la mera circunstancia de hacerse uso de ellos, producen daños de diversa índole aparentemente inevitables, cuales son los ruidos ensordecedores(aviones, ferrocarriles, autobuses, motocicletas, fábricas) los olores desagradables, (plantas de abonos orgánicos) las contaminaciones letales(fumigaciones aéreas) las trepidaciones o vibraciones capaces de destruir instalaciones de diverso género (decolaje o aterrizaje de aeronaves, estallidos de dinamita u otros explosivos), las corrosiones(gases residuales de ciertas fábricas), el humo que afecta la salud humana y deteriora equipos y enseres(chimeneas de instalaciones industriales) para no citar sino algunos ejemplo."

[148] TAMAYO Jaramillo. Javier. Tratado de Responsabilidad Civil. Tomo I. Bogotá: Legis. Segunda edición.2007. p. 892-893. Casaciones del 18 de mayo de 1972, del 18 de mayo de 1976, del 23 de septiembre de 1976, y Sentencia del Tribunal Superior de Medellín del 16 de noviembre de 1979.

[149] Ibídem. p.894.

[150] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Civil, fallo del 9 de octubre de 1980: "Es importante precisar que si bien una persona pueda estar en ejercicio de una actividad peligrosa, no todo suceso o acontecimiento que cause daño a otra y que se le quiera imputar a ella, necesariamente se derive de tal actividad. Así sucede cuando el daño no es el resultado del ejercicio de la actividad peligrosa."

> nuclear no son en si actividades peligrosas, lo que es peligroso es la actividad que con ellas se despliega.[151]

La Sala Civil de la Corte Suprema, con fallo del 24 de agosto de 2009, Magistrado Ponente William Namén Vargas,[152] sostuvo que cuando se trate de actividades peligrosas, sean o no concurrentes, el régimen de responsabilidad civil que debe aplicarse es de naturaleza objetiva, es decir, el del artículo 2356 del C.C, ya que, el fundamento de la responsabilidad por actividades peligrosas sustentado en dicha norma, no tiene como elemento estructural la culpa, y la ausencia de ésta no genera por sí sola exoneración.

No es muy relevante, según la Corte Suprema, invocar la sola condición de tratarse de una actividad peligrosa y que se haya tenido un deber de cuidado sino que, por tratarse de una actividad con esas características, la persona que incurra en responsabilidad por su ejercicio "…sólo podrá eximirse probando la causa extraña, esto es, demostrando que no es autor, en tanto el daño no pueda imputarse al ejercicio de su actividad peligrosa ni a su conducta*".* Añadió el fallo que: "En esta especie de responsabilidad, concurriendo la actividad del autor y la de la víctima, no se presenta «compensación de culpas», neutralización de actividades ni de presunciones". Encontramos con esta decisión, un cambio en la jurisprudencia civil sobre responsabilidad en actividades peligrosas, que había sido poco modificada hasta entonces.

A manera de conclusiones podríamos decir que si bien es cierto que con la adopción de la responsabilidad objetiva, nuestra legislación ambiental se pone a tono con las tendencias mundiales, cabe preguntarse si la validez de este tipo de responsabilidad está acorde con el resto de nuestro sistema jurídico. Debemos distinguir su aplicación en la jurisdicción penal y administrativa (en donde se proscribe) y en la jurisdicción civil (en donde es aceptada).

Refiriéndonos al objeto de la presente investigación, las tareas desarrolladas en las actividades de conducción de energía eléctrica y de gas natural, caben en la categoría de actividades peligrosas y sobre ellas recae una presunción de culpa objetiva, es decir, independiente del cuidado subjetivo que se haya tenido, en caso de un daño por el riesgo que encierran, como lo estimó la jurisprudencia ya citada del 30 de abril de 1976 y recientemente con la jurisprudencia del 24 de agosto de 2009 emitida por la misma Sala de Casación Civil.

2.3.6.3 La actividad peligrosa en el sector hidroeléctrico

---

[151] TAMAYO. Op.cit. p 955.

[152] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Civil. Referencia: Expediente 11001-3103-038-2001-01054-01.

Estas actividades se pueden plasmar en descargas de alto voltaje, radiación electromagnética, contaminación por los aceites dieléctricos enfriadores de los transformadores, caída de torres, inundaciones etc.

Un ejemplo sobre las riesgos de la actividad en el sector hidroeléctrico, lo reseña la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia la cual condenó a la Central Hidroeléctrica de Betania, a pagar la suma de $66.552.399 de pesos por ser la empresa civilmente responsable de los daños causados por la apertura de las compuertas de la Hidroeléctrica de Betania entre los días 1 a 5 de abril de 1994, con lo cual se causó la inundación de las zonas ribereñas del Río Magdalena en el departamento del Tolima, originando la pérdida de numerosos cultivos en una extensión aproximada de 22 hectáreas en las propiedades de los demandantes.

Consideró la Sala Civil de la Corte Suprema que "se hallaron plenamente demostrados los elementos que configuran la responsabilidad civil extracontractual atribuida a CHB por el ejercicio de una actividad peligrosa, esto es, por el manejo de un proyecto hidroeléctrico de gran escala".

El proceso, acumuló 9 demandas y hubo 27 testigos que declararon acerca de la explotación agrícola afectada que adelantaban los demandantes. [153]

2.3.7 El problema de las multas ambientales

2.3.7.1 Las multas en el ámbito penal

Antes de abordar el manejo de las multas en el nuevo estatuto sancionatorio ambiental, hagamos una aproximación a la naturaleza de la multa en el ámbito penal en Colombia, la cual determina que para toda conducta punible existe una pena de prisión, arresto o multa (la pena puede ser privativa o no privativa de la libertad).La multa se aplica teniendo en cuenta el nivel económico del condenado, tiene unidades de multa y contempla días de trabajo como pago no remunerado, lo que disminuye su impacto económico.[154] Lo anterior se especifica en la Ley 599 de 2000, en su artículo 39.[155]

---

[153] http://www.surcolombiano.com/index.php?option=com_content&view=article&id=66:betania-emgesa&catid=40:primer-plano&Itemid=87.(artículo en línea) Acceso el 20 de octubre de 2009.

[154] En la Ley 599 de 2000(artículo 35) son penas principales la privativa de la libertad, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos.
También se definen las penas sustitutivas como la prisión domiciliaria, que es sustitutiva de la pena de prisión y el arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido como sustitutivo de la multa.

[155] CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 599 de 2000, artículo 39: "1. Clases de multa. La multa puede aparecer como acompañante de la pena de prisión, y en tal caso, cada tipo penal consagrará su monto, que nunca será superior a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Igualmente puede aparecer en la modalidad progresiva de unidad multa, caso en el cual el respectivo tipo penal sólo hará mención a ella."

2.3.7.2 Las multas en el ámbito ambiental

Actualmente, encontramos una serie de sanciones ambientales que con la aprobación de la Ley 1333 de 2009, fueron intensificadas drásticamente y que modificaron la Ley 99 de 1993, artículo 85, ya que las multas ascendían hasta 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución. Con la nueva legislación en su artículo 40 hallamos un incremento significativo a las multas imponibles hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Estos montos pueden suscitar un problema de dosimetría de la pena que, una vez impuestos, podrán ser mediana o fácilmente pagables por un empresa con activos lo suficientemente altos pero para un ciudadano de menores condiciones económicas, puede significar su ruina. Para demostrar la desproporción de la multa, GONZALEZ previene sobre la ruptura normativa que venía bien trazada por la Ley 9ª de 1979(en la que se autorizaba una multa hasta por 10.000 salarios diarios mínimos legales); su Decreto reglamentario, 1594 de 1984, se excedió al determinar que las multas no podía ser superiores a dicha suma, y agregó que se podían doblar si la conducta del infractor continuaba.

En términos más generales, el aumento pecuniario e impositivo debe suscitar criterios de aplicación tales como:

- El cumplimiento de una norma ambiental muchas veces es costosa (no basta con cumplir con una obligación de *no hacer*) ya que se puede requerir de tecnología y de recursos económicos y humanos, por ejemplo para eliminar adecuadamente emisiones atmosféricas o verter deshechos o depositar elementos tóxicos etc.

- Si las multas son muy altas, puede presentarse, en caso extremo e hipotético, el problema de la corrupción ya que a la empresa o particular investigado le saldría más barato pagar un soborno que cancelar una multa de la magnitud que ordena la ley actual.

- Las multas más bajas tiende a ser más cobrables pero puede presentar mayor índice de infracción. El daño genera unas ganancias que cubre el valor de la multa baja, así que se incluye en los gastos previstos. Por otra parte, hay que examinar si, habiendo tantas multas pequeñas por cobrar, las autoridades ambientales tengan la infraestructura y el personal necesario para ejercer un cobro coactivo, lo que incrementaría los costos administrativos de la multa.

- Las multas altas pueden superar los activos de una empresa pequeña. Sin duda pensamos en daños ambientales catastróficos que generen un monto máximo de las imposiciones anunciadas y con ello se pretendería "meter en cintura" la impunidad administrativa que se ha dado en tantos años pero con un castigo tan severo, se afectarían empresas más pequeñas o aún, a particulares, con puniciones proporcionalmente impagables de acuerdo a sus ingresos o activos.

- No se debe perder de vista que lo ideal es que la multa sea disuasiva sin excluir la posibilidad de sancionar administrativa y penalmente por el daño realizado.

Un instrumento utilizado en los regímenes sancionatorios modernos es el llamado de regulación directa o de *comando y control*, que consiste en la promulgación y obligatoriedad de leyes y normas que prescriben objetivos de calidad ambiental y de manejo y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Esta herramienta se basa en la relación coerción-sanción, y constituye una de las principales formas de intervención que tienen el Estado y la comunidad internacional para hacer efectiva la legislación ambiental.Junto con el anterior, otro mecanismo es el de los instrumentos de mercado a fin de controlar la contaminación y movilizar recursos financieros para la sostenibilidad. [156]

En materia ambiental Colombia parece acogerse a las sanciones y no tanto a las medidas preventivas. Si bien es claro que la nueva Ley 1333 de 2009 hace mención a la educación y al trabajo comunitario, está por establecerse si el Ministerio de Ambiente y, sobretodo las Corporaciones Autónomas, tienen la infraestructura y el personal disponible para adelantar estas importantes tareas que le apuntan a la educación y la prevención, más que a la sanción ambiental.

Al preguntarnos qué tipo de sanción (administrativa o penal) se acoge con mayor frecuencia en Colombia, el análisis de la presente investigación nos hará concluir al final, que es estadísticamente más alta la sanción administrativa (y en ella, sobresale la multa). En materia penal, los datos de la presente investigación sobre condenas penales, nos indicará que son mucho más reducidas, como se verá más adelante.

2.3.8 El papel de la Fiscalía General de la Nación en la sancionabilidad ambiental

---

[156] Organización de Estados Americanos. OEA. Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible. Documentos de la Reunión del 13 al 15 de Octubre de 1999.Washington. http://www.summit-americas.org/Sustainable%20Dev/Octubre-99-Financiamiento.htm (artículo en línea). Acceso: 5 de octubre de 2009.

Como ente investigador, a la Fiscalía General de la Nación le corresponde acusar ante los jueces a quienes violen las normas del Código Penal. En la franja temporal que analiza este estudio, encontramos que se presentaron dos sistemas penales: el sistema inquisitivo, señalado por la Ley 600 de 2000, vigente hasta el año 2005 y, a partir de allí, implementado en forma gradual en todo el territorio nacional. Sin embargo, si una conducta penal fue cometida durante la vigencia de la ley anterior, al procesarla actualmente, le es aplicable la Ley 600 de 2000.

Dentro de la doctrina penal, el ambiente es entendido como un bien jurídico intermedio o bien jurídico colectivo que una vez tutelado, redunda en la consecución de garantías individuales para los asociados. Se puede concluir que el bien jurídico final e individual es la vida y el bien jurídico intermedio y colectivo es el medio ambiente.[157] En fallo de Casación del 19 de febrero de 2007- radicación 23286- la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia aclaró la comprensión del delito ecológico como de resultado y no de mera conducta.[158]

2.3.8.1 Delitos contra el medio ambiente investigados por la Fiscalía General de la Nación

De acuerdo a los anuarios publicados por la Fiscalía General de la Nación encontramos que el delito ambiental más investigado es el de "ilícito aprovechamiento de los recursos naturales" con un índice de incidencia bastante bajo. Igualmente el porcentaje de denuncias remitidas por las autoridades ambientales a la Fiscalía fue poco significativo. En el Anexo 13 se pueden observar las cifras sobre los delitos ambientales investigados por la Fiscalía General de la Nación desde 1999 a 2008.

2.3.9 Las autoridades ambientales en Colombia y su papel sancionador

Hemos trasegado hasta ahora por el marco jurídico en el que gira la sancionabilidad ambiental en nuestro país; luego nos hemos referido a la evolución de la política sancionatoria y a algunos problemas que le subyacen. En este espacio nos referiremos a las entidades que hacen posible aplicar el marco constitucional y legal ya expuesto.

2.3.9.1 Las autoridades ambientales establecidas

---

[157] MARQUEZ. Op.cit. .p.8.

[158] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Penal. Radicado 23286: "7. Esto significa que desde el punto de vista de su contenido, el tipo penal de contaminación ambiental es de resultado, en cuanto exige una transformación del mundo exterior (alteración de medio ambiente), y no de mera conducta como lo sostiene la Delegada en su concepto".

Se consideran como tales al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las Áreas Metropolitanas, las Autoridades Ambientales Urbanas (AAU)y el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente, (DAMA) y la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales. Para efectos del presente trabajo, nos concentraremos en una de sus funciones como es la sancionatoria frente a las infracciones ambientales que cometan los particulares y el Estado. Cabe anotar que para la imposición de sanciones, la ley estatuyó que se ejerciera a prevención y no a través de reparto funcional o por materias, como sí ocurre con el otorgamiento de licencias ambientales. Por ello es problemática la competencia atribuida a otros entes territoriales como Asambleas y Concejos municipales, teniendo en cuenta que la Carta Política consagra para éstos funciones de carácter ambiental.

La Corte Constitucional dio respuesta a este interrogante con la sentencia C-243 de 1997, relativa a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 135 del Decreto-Ley 2150 de 1995, o Decreto «antitrámites», por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública. La Corte Constitucional reconoció la competencia de dichos entes para sancionar conductas atentatorias de la normativa ambiental, sin embargo, señaló que dicha expresión coercitiva tiene límites.[159]

Una visión crítica sobre la eficacia de las autoridades ambientales la señalaba la Contraloría General de la República (refiriéndose al periodo 2005-2006) al indicar que ellas presentaban varias carencias entre las cuales sobresalen: deficiente política de planeación de la gestión, poca valoración de la oferta ambiental en sus jurisdicciones, pobre gestión de vigilancia ambiental y poco seguimiento a los recursos naturales, baja sancionabilidad derivada de los procesos de licenciamiento, desigualdad en los ingresos económicos ya que algunas de las Corporaciones tienen desafíos ambientales más exigentes.[160]

2.3.9.2 Cobertura de las Corporaciones Autónomas Regionales

---

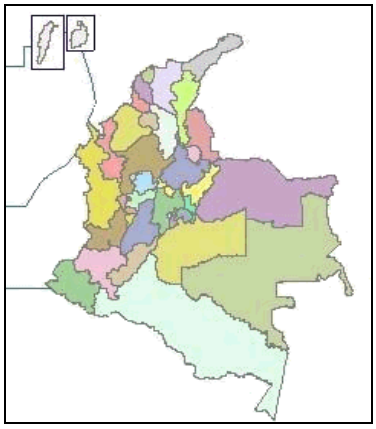
[159] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C -243 de 1997: *“* La norma impugnada contiene una prohibición dirigida a todas aquellas autoridades distintas a las mencionadas en su texto, para que se abstengan, en el futuro, de imponer medidas preventivas o sanciones por violación a normas de carácter ambiental expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los grandes centros urbanos o las Áreas metropolitanas, salvo en los casos en que expresamente dichos organismos lo autoricen; se trata de una medida que regula en abstracto una expectativa: que autoridades no legitimadas para asumir ciertos temas en materia ambiental, se atribuyan competencia para exigir «otros» requisitos o imponer sanciones diferentes a las consagradas en las normas aplicables a un caso específico, incurriendo con ello en la violación de los artículos 84 y 209 de la Constitución.*”*

[160] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estado de los recursos y el ambiente, Bogotá. 2005-2006**.**

El Sistema Nacional Ambiental (SINA) define a las Corporaciones Autónomas Regionales, como entes corporativos de carácter público, creadas por la ley e integrados por entidades territoriales que tienen unidad geográfica, geopolítica, e hidrogeográfica, dotadas de autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

Las otras entidades que aglutina el SINA son: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Departamento Nacional de Planeación, DNP; las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, CDS; las Autoridades Ambientales Urbanas, AAU; los Institutos de investigación; los entes de control como la Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. En cuanto a las Autoridades Ambientales Urbanas, éstas fueron creadas mediante la Ley 99 de 1993, articulo 66. [161] Luego, con la Ley 768 de 2002 se crearon los Distritos Portuario e industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena y cultural e Histórico de Santa Marta. Actualmente, dichas Corporaciones se extienden a lo largo del país, como se muestra en el Mapa 3 y ejercen la veeduría y control administrativo asignados por la ley.[162]

MAPA 3. Jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones de Desarrollo Sostenible.



[161] Son entidades adscritas a los centros municipios, Ares metropolitanas o centro urbanos con una población urbana mayor de 1.000.000 de personas, que ejercen en el perímetro urbano las mismas funciones de las Corporaciones Autónomas. Fueron creadas el Departamento Técnico administrativo del medio ambiente (DAMA) en Bogotá, Departamento técnico administrativo para la gestión del Medio ambiente(DAGMA) en Cali, La unidad Ambiental del Valle de Aburrá, en Medellín y el Departamento Administrativo Distrital del medio ambiente DADIMA en Barranquilla y Establecimiento Público ambiental de Cartagena, EPA.

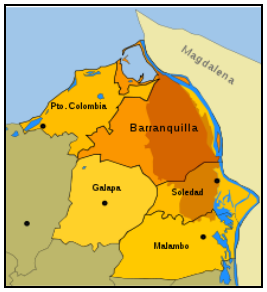
[162] Las corporaciones Autónomas son: CARDER CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA , CRQ , CORNARE, CVS , CORPORINOQUIA, CARSUCRE, CAM , CORANTIOQUIA, CRA, CAS, CORPOBOYACA, CORPOCHIVOR, CORPOGUAVIO, CARDIQUE y CSB, CORPOMAG, CORPOCESAR, CORPOGUAJIRA, CORPOCALDAS, CRC, CVC, CAR, CDMB.
Entre las Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible se encuentran: CORPOAMAZONIA, CDA, CORMACARENA, CORPOURABA, CORALINA, CORPOMOJANA, y CODECHOCO.

Fuente: Asocars. 2009.

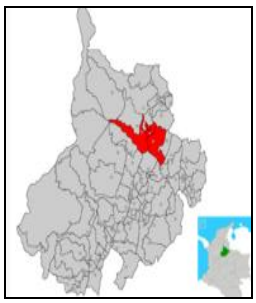
CORALINA CORPOGUAJIRA CORPOMAG CORPOCESAR CORPOMOJANA CORANTIOQUIA CRA CARDIQUE CVS CARDER CRQ CORPOCALDAS CAR CORNARE CAM CRC CODECHOCO CVC CORPOBOYAC CORPOSUCRE CORMACARENA CDMB CAS CORPONARIÑO CORPOAMAZONÍA CORPOCHIVOR CORPOGUAVIO CORPOURABÁ CORPORINOQUIA

En el caso de los centros urbanos con más de 1.000.000 de habitantes, los municipios y Áreas Metropolitanas, según el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, tendrán las mismas funciones de vigilancia y sanción que las CAR.(Mapa 4)

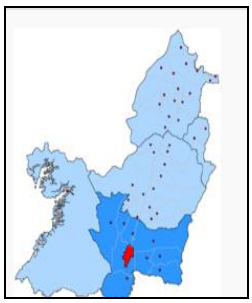
Mapa 4. Áreas Metropolitanas reconocidas en Colombia



Barranquilla

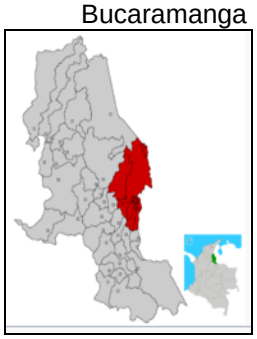


Bucaramanga

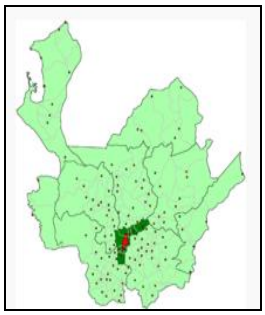


Cali

Pereira (Centro oriente)



Cúcuta



Vallé de Aburrá

Las Áreas Metropolitanas cumplen tanto una función dinamizadora en el desarrollo local de su jurisdicción que conurba varios municipios, como una función investigadora en el ámbito ambiental, erigiéndose como autoridades y vigilantes del manejo ambiental.

Para ello ejercen sus funciones con autonomía según lo definió la Corte Constitucional.[163]

[163] La Corte Constitucional en sentencia C- 520 de noviembre 21 de 1994 con ponencia de Hernando Herrera Vergara, definió la autonomía, en general, en los siguientes términos:
"[ ]la autonomía es la capacidad de manejar los asunto propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal , con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley. La autonomía es entonces afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior."

CAPITULO 3. OBJETIVOS

La presente tesis busca desarrollar los siguientes objetivos:

3.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar un análisis legal de las sanciones ambientales impuestas a los subsectores de conducción de gas natural y energía eléctrica en Colombia entre los años 2000 a 2008.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.2.1 Determinar los distintos tipos de sanciones ambientales impuestas a los subsectores de conducción de gas natural y energía eléctrica, según su naturaleza administrativa.

3.2.2 Establecer los factores que generaron las sanciones ambientales y la tipología de conductas empresariales, su recurrencia, el perfil de las empresas más sancionadas y las zonas del país con más sanciones ambientales.

CAPITULO 4. PROPOSITO DE LA INVESTIGACION

El propósito de la presente investigación es el de ofrecer el análisis jurídico en cuanto a la aplicación de la sancionabilidad ambiental en los subsectores de conducción de gas natural y energía eléctrica. Se busca hacer un aporte a los estudios de prefactibilidad empresarial, atinentes al análisis legal de las circunstancias que envuelven a las empresas de dichos sectores energéticos que fueron investigadas por las autoridades ambientales.

La tesis hará un rastreo durante los años comprendidos entre el 2000 al 2008 para detallar la manera como las autoridades ambientales, que tienen jurisdicción por donde se ubican los proyectos lineales de conducción mencionados, han interpretado y aplicado la norma procedimental que estaba en vigencia para entonces.

Es importante añadir que, en el desarrollo de la presente investigación, la norma procedimental sancionatoria fue modificada. Por ello el análisis incorporado en el marco teórico giró alternadamente entre la norma saliente (artículo 85 de la Ley 99 de 1993) y la norma vigente desde julio de 2009, es decir la Ley 1333 de 2009.

CAPITULO 5. HIPOTESIS

Se pretenden formular las siguientes hipótesis para confirmarlas o desvirtuarlas en el desarrollo de la investigación y con los medios cognoscitivos teóricos y documentales disponibles:

5.1 PRIMERA HIPÓTESIS

Se ha incrementado el respeto por la normatividad ambiental, lo que reflejaría una baja sancionabilidad en dicho campo.

5.2 SEGUNDA HIPÓTESIS

Existe un desconocimiento relativo de la normatividad ambiental (de algunas normas y procedimientos administrativos) por parte de las empresas que conducen electricidad y gas natural en Colombia, dada la cantidad de normas ambientales existentes.

CAPITULO 6. DISEÑO METODOLOGICO

El diseño parte de:

(i) Una revisión bibliográfica sobre el tema.

(ii) De una indagación en las fuentes primarias como son las autoridades ambientales (el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas, las Áreas Metropolitanas, los Damas y Parques Nacionales Naturales).

Por otra parte (iii), de la indagación a las empresas más significativas de conducción de gas y (iv) de energía eléctrica, en Colombia.

Como validación de las encuestas enviadas a las autoridades ambientales, empresas del sector de conducción gas natural y electricidad, se tiene una matriz que relaciona el número de ficha y las preguntas que la componen, frente a cada uno de los objetivos planteados.

El soporte físico de los datos recaudados se conserva con las encuestas allegadas por las Corporaciones Autónomas, Aéreas Metropolitanas, Ministerio de Ambiente, empresas comerciales y entidades públicas que fueron consultadas.

Al final del trabajo investigativo se encuentran los cuadros auxiliares que sirvieron de apoyo a la graficación con la que se analizaron los datos presentados.

CAPITULO 7. RESULTADOS Y DISCUSION

7.1 Universo analizado

El universo tomado para posibilitar el análisis jurídico lo compone la información solicitada a 33 Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones Regionales para el Desarrollo Sostenible, de cinco (5) Áreas Metropolitanas y el Ministerio de Ambiente, de ocho (8) grandes empresas de transporte de gas natural, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, cuatro(4) DAMAS, veintiséis (26) empresas de conducción de energía eléctrica y dos (2) entidades jurídicas como la Rama Judicial y la Procuraduría General de la Nación.

7.2 Cobertura

La cobertura fue nacional. Se fijó en los corredores naturales por donde pasan los proyectos de conducción electricidad y de gas natural, vigilados por sus correspondientes autoridades ambientales.

Si bien es cierto que en amplias zonas del país no pasan tales proyectos lineales, también se les pidió información a las autoridades que los circundan, por descarte de información.

7.3 Grado de respuesta

En el presente cuadro se hace un resumen al respecto:

Respuestas				
	Autoridades ambientales	**Empresas energía y gas**	**Entidades jurídicas**	**Otros**
Solicitudes enviadas	38	28	2	5
Solicitudes respondidas	27	19	1	1
Porcentaje de respuesta	71,1	67,9	50	20

	Otros	**Entidades jurídicas**	**Empresas energía y gas**	**Autoridades ambientales**
Porcentaje de solicitudes enviadas	100	100	100	100
Porcentaje de respuesta	20	50	67,9	71,1

7.4 Falencias encontradas

De acuerdo a lo anterior, la solicitud de información primaria fue muy amplia pero no total: De 76 fuentes indagadas se recibió respuesta de 49.

Debe tenerse en cuenta que las entidades que generosamente compartieron su información no siempre tienen unificado un sistema de datos y algunas no respondieron todas las preguntas que les formularon, ello se refleja en el análisis como información no aportada.

Debemos indicar que la respuesta de las entidades públicas como la Rama Judicial (de la que esperábamos información sobre las acciones de tutela y acciones populares en cuanto a afectaciones ambientales a nivel nacional) y de la Procuraduría General de la Nación (de la que teníamos expectativas sobre información de sanciones disciplinarias por las mismas afectaciones) no arrojaron ningún resultado, ya que dichas entidades no cuentan con bases de datos para determinar dichas estadísticas.

7.5 Fichas utilizadas y su validación

De acuerdo a los objetivos del proyecto, éstos se validaron con las preguntas de las fichas enviadas a las fuentes primarias de información**.**

Tabla 2. Validación de la ficha con los objetivos del proyecto

	Formato 1	**Formato 2**	**Formato 3**
Objetivo:	**Preguntas**	**Preguntas**	**Preguntas**
Determinar los distintos tipos de sanciones ambientales impuestas al sector de conducción de gas natural y energía eléctrica, según su naturaleza jurídica(Acciones de Tutela, Acciones Populares, Acciones de cumplimiento)		Número de Expediente Determinación de daño ambiental Tipo de Acción(Tutela, Popular, Cumplimiento) 1. Tipo de decisión de 1° instancia 13.Recurso interpuesto(Reposición, Apelación) 15. Obligaciones generadas en el fallo 16. Efectividad de la sanción	Nombre del Actor Nombre del accionado Tipo de Acción 1. Fecha de la Acción 2. Decisión 1ª instancia Y recurso interpuesto 5. Obligaciones generadas en el fallo 6.Efectividad de la sanción

Determinar los distintos tipos de sanciones ambientales impuestas al sector de conducción de gas natural y energía eléctrica, según su naturaleza administrativa(sanciones Administrativas) de acuerdo a las establecidas en el artículo 85 de la Ley 99/93 y en otras normas sancionatorias)	Resolución de apertura de investigación Motivo de la investigación (denuncia,control y vigilancia, otros) Causa de la investigación 0 Norma vulnerada 2.Decisión tomada(exonera, condena, se inhibe) 3. clase de sanción 14. Valor de la multa 15.Recurso interpuesto(Reposición, Apelación) 16. cumplimiento de la sanción. 17. Reincidencia del sancionado		
Establecer los factores que generaron las sanciones ambientales, los tipos de conductas, su recurrencia, su valoración económica, el perfil de las empresas más sancionadas, las zonas del país con más sanciones ambientales	Empresa investigada Municipio, departamento. Sector energético(gas, energía eléctrica) . Nombre del proyecto energético ..Daño causado al medio ambiente(descripción)	Nombre del Actor Nombre del accionado Ciudad y departamento Sector energético al que pertenece Determinación del daño ambiental	Ciudad y departamento Sector energético Expediente ¿Hubo daño ambiental?

Se puede ver el contenido de las fichas remitidas en el Anexo 9.

7.6 Resultados

La información recolectada proviene de las autoridades ambientales y de las empresas encuestadas y visitadas, anteriormente mencionadas. Igualmente en la elaboración del marco teórico se recaudó información actualizada que ayuda a comprender las dinámicas sancionatorias plasmadas en la gestión de las autoridades ambientales y en el crecimiento de los subsectores energéticos analizados.

El periodo de indagación corresponde a los años 2000 a 2008 y comprende todo el territorio nacional.

7.7 Variables analizadas

Las variables se agrupan en cuatro subtemas que son:

- Origen de la investigación administrativa ambiental
- Características de la autoridad ambiental
- Características del proceso investigativo
- Perfil de las empresas investigadas.

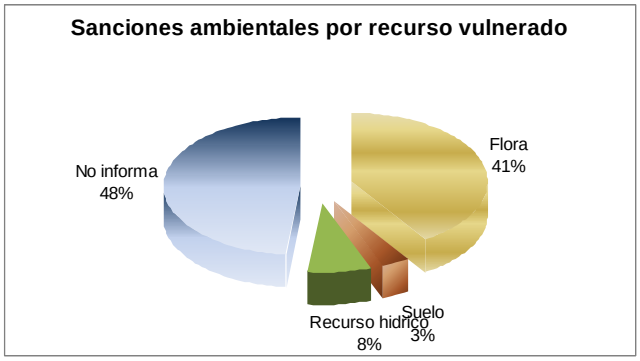
A cada gráfica corresponde una tabla de datos la cual se puede consultar en el Anexo 8.

7.7.1 Origen de la investigación administrativa ambiental

En esta sección se revelan datos sobre la manera como las autoridades ambientales indagadas conocieron de los hechos materia de investigación y sobre los recursos ambientales más afectados.

7.7.1.1 Sanciones ambientales por recurso vulnerado

Gráfica 6. Sanciones por recurso vulnerado

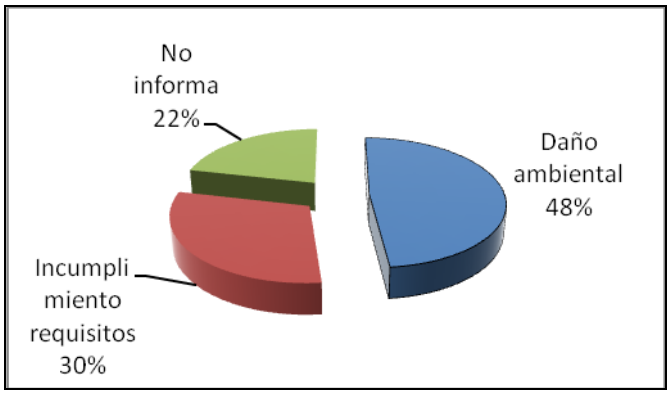


El recurso más afectado fue la flora con 38 casos (41%) seguido por los recursos hídricos con 7 casos (8%) y el suelo con 3 expedientes (3.2%)(Gráfica 6).

7.7.1.2 Causa de la investigación

Cerca de la mitad de las investigaciones analizadas se iniciaron por daño ambiental, seguida por el incumplimiento de requisitos (con 30%).

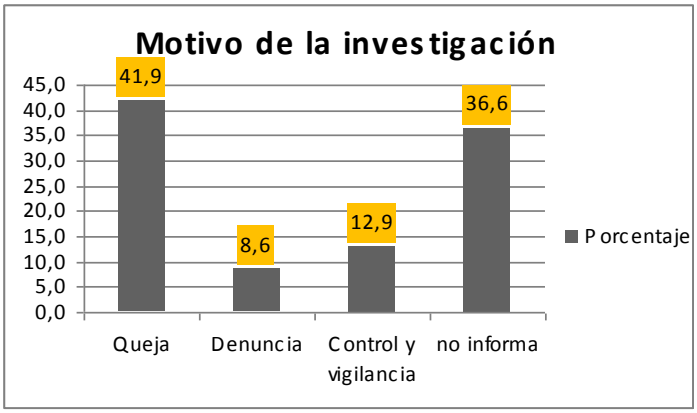
Gráfica 7. Causa de la investigación



De 93 casos analizados, las autoridades ambientales en el 48%(45 casos) iniciaron la investigación por daños ambientales y 30%(21 casos) por incumplimiento de requisitos. (Gráfica 7).

7.7.1.3 Motivo de la investigación

Gráfica 8. Motivos de investigación



La queja interpuesta por la comunidad afectada o por sus Personeros municipales ante la autoridad ambiental, suscitó la realización de la gran mayoría de las investigaciones previas (en un 41.9%).

La queja fue el motivo más recurrido para la iniciación de la investigación sancionatoria con 39 expedientes abiertos (41.9%), la denuncia presentó 8 casos (8.6%) Le sigue, con un 12.9%, correspondiente a las actividades de control de las autoridades ambientales y solo un 8.6% de denuncias presentadas (con 8 casos). (Gráfica 8).

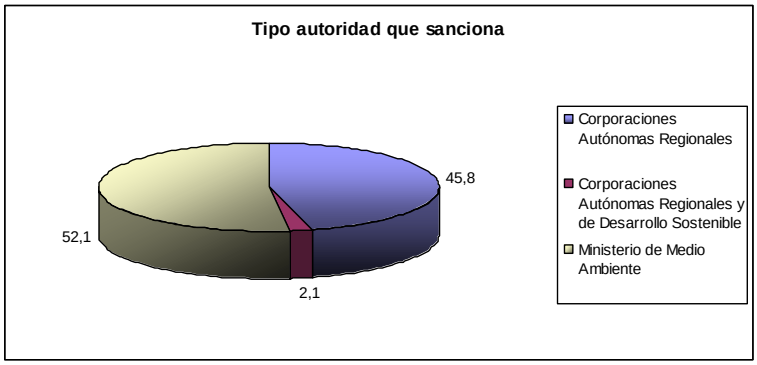
7.7.2 Características de la autoridad ambiental

En este apartado se indagó por los perfiles de las autoridades ambientales que adelantaron las investigaciones en el periodo 2000-2008.

7.7.2.1 Tipo de autoridad que sanciona

El Ministerio de Ambiente adelantó 26 investigaciones (52%), Las Corporaciones Autónomas, 22 expedientes (45%) y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, una investigación, (2.1%).Parques Nacionales Naturales adelantó solo una pesquisa.

Gráfica 9. Tipo de autoridad que sanciona



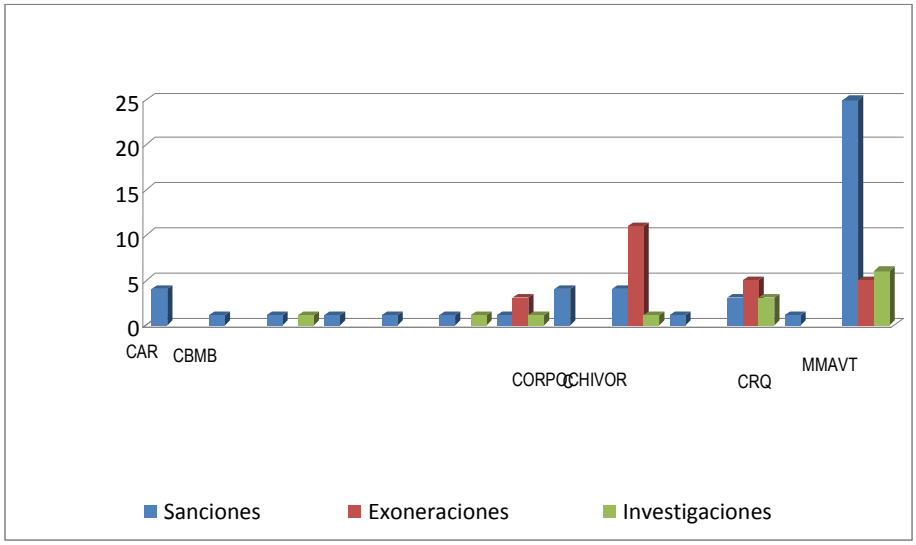
La autoridad que más sancionó fue el Ministerio de Ambiente con 25 procesos (25%), seguida por la CAR, Corpocaldas y Corpochivor con 4 casos(4.8%) Esta misma Corporación fue la que más exoneró, seguida de Corporinoquia.

Actualmente hay un proceso sin resolver en el 2004 y otro en el 2005, en el subsector de energía eléctrica; y un proceso en el 2005, del subsector de conducción de gas. En cuanto a investigaciones adelantadas, el MAVDT presenta 8, seguida de Corporinoquia, con 3 casos. (Gráfica 9).

7.7.2.2. Por tipo de decisión

La autoridad que más sancionó fue el Ministerio de Ambiente con 25 procesos, seguida por la CAR, Corpocaldas y Corpochivor con 4 casos cada una.

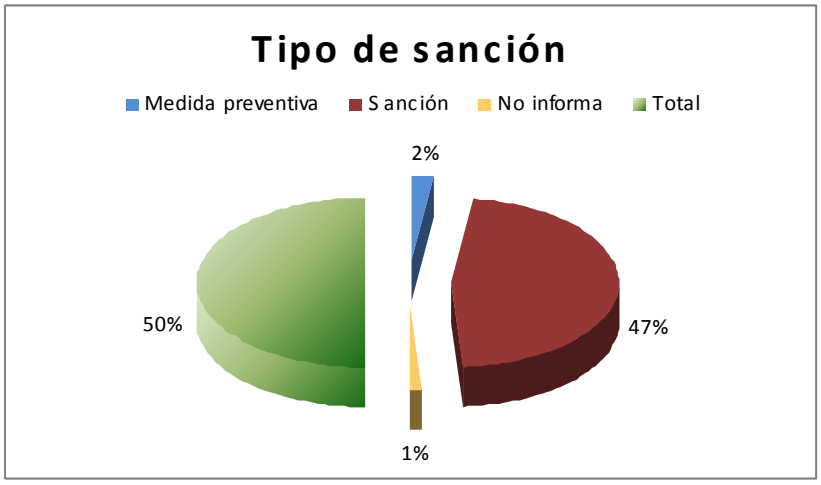
Gráfica 10. Tipos de decisión que resuelven el proceso



7.7.2.3 Tipo de sanción adoptada

El Ministerio de Ambiente impuso 25 sanciones y exoneró en 5 procesos; Corpochivor sancionó en 4 procesos y exoneró en 11 más; Corpocaldas sancionó en 4 investigaciones; Corporinoquia sancionó en 3 casos y exoneró en 6 casos más. Por su parte Corpoboyacá sancionó en uno y exoneró en 3 (Gráfica 11).

Gráfica 11. Tipos de sanción



7.7.3 Características del proceso investigativo

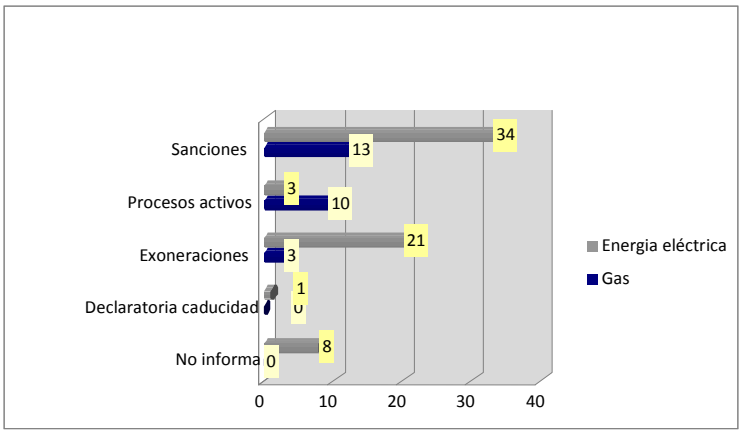
Se analizan detalles del proceso administrativo sancionatorio tales como las decisiones tomadas, los recursos interpuestos, la eficacia de la sanción, las multas

y su valor etc.

7.7.3.1 Tipo de decisión que resuelve el proceso

La *sanción* fue la decisión más recurrida (con 13 expedientes en el subsector de gas y 34 en energía eléctrica) a la que le sigue la *exoneración* (3 y 21 casos respectivamente). En cuanto al subsector, el de gas presenta 3 investigaciones activas y el de conducción eléctrica 10 procesos activos y 21 exoneraciones y una declaratoria de caducidad.

Gráfica12. Tipos de decisión

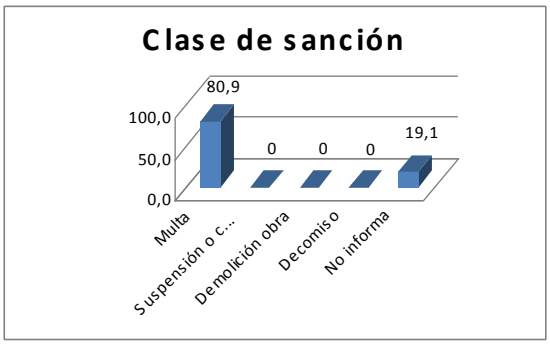


Como se ha sostenido en el marco teórico la medida preventiva o previa es la decisión menos señalada en el procedimiento sancionatorio ambiental, en general, ya que la sanción presenta 44 procesos (93.6%) frente a solo 2 casos (4.3%) de medida preventiva. (Gráfica 12).

7.7.3.2 Clase de sanción

Se encontró que solamente se impuso multa en 38 procesos sancionatorios, con un 80.9%, frente a otras opciones dadas por la Ley 99 de 1993, articulo 85, vigente para el lapso de tiempo investigado. (Gráfica 13).

Gráfica13.Clases de sanción

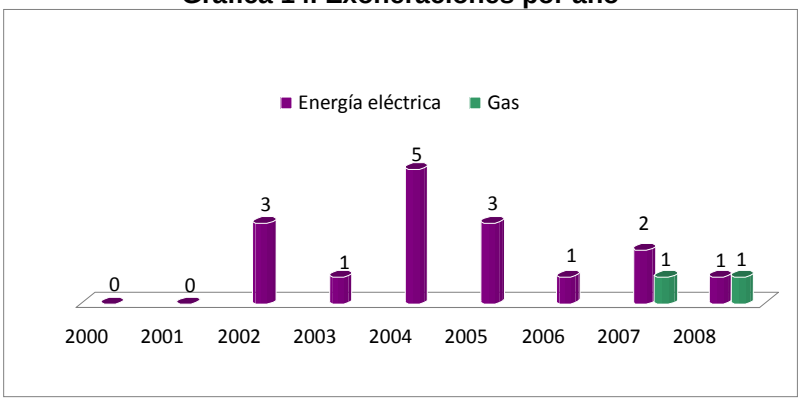


7.7.3.3 Exoneraciones por año

El año en que se presentaron más exoneraciones fue el 2004 con mayor presencia en el subsector de energía eléctrica de un total de 5 exoneraciones, seguida de los años 2002 y 2005 con 3 exoneraciones cada uno.

En el subsector de gas fueron 2 en total (en 2007 y 2008). Entre 2000 y 2006 no se obtuvo respuesta. (Gráfica 14)

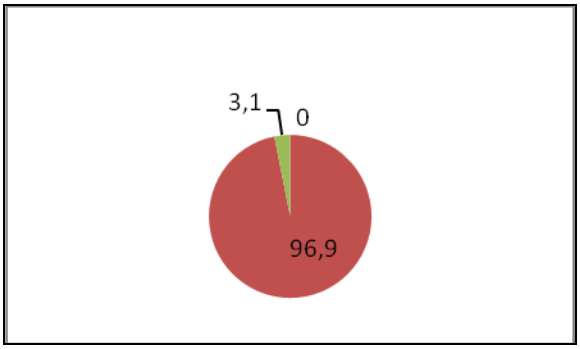
Gráfica 14. Exoneraciones por año



7.7.3.4 Tipo de recurso interpuesto

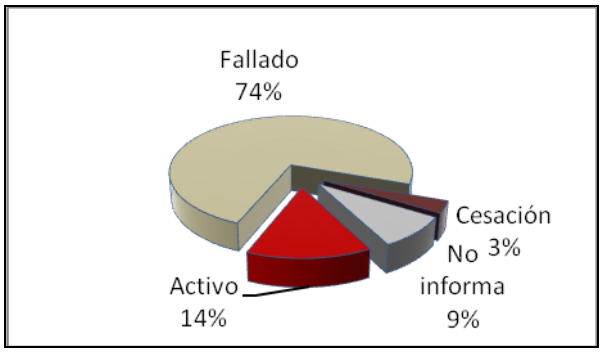
En 31 eventos (96.9%) se interpuso recurso de reposición. En el 3.1% no hubo información. (Gráfica 15).

Gráfica 15. Tipo de recurso interpuesto



7.7.3.5 Estado de los procesos

Gráfica16. Estado de los procesos

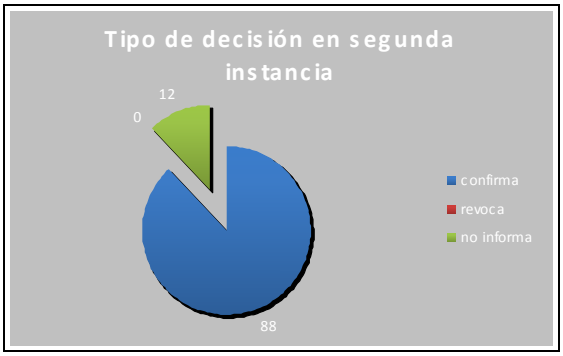


De 93 procesos analizados, 13 se encuentran activos, 69 fallados, en 3 hubo cesación del procedimiento y en 8 casos, no se informó. (Gráfica 16).

7.7.3.6 Tipo de decisión en segunda instancia

En 22 procesos se confirmó la decisión de primera instancia (con un total de 88%). No se presentaron casos de revocación. (Gráfica 17).

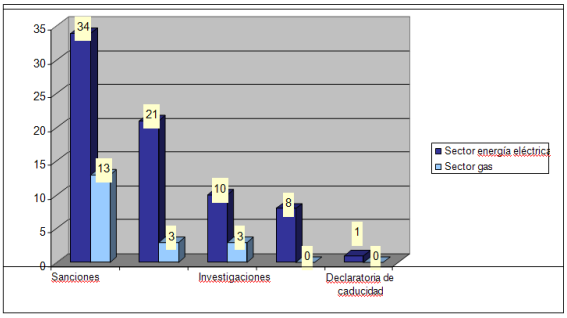
Gráfica 17. Tipo de decisión de segunda instancia



7.7.3.7 Declaratorias de caducidad frente a sanciones ambientales

Solo hubo una declaratoria de caducidad frente a 34 sanciones en el sector de conducción de energía eléctrica y 13 del subsector de gas natural. (Gráfica 18).

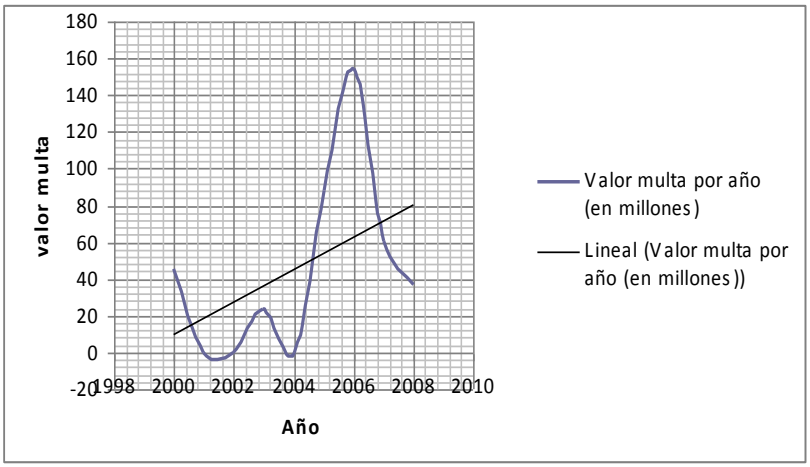
Gráfica 18. Sanciones y declaratorias de caducidad



7.7.3.8 Valor de las multas impuestas

En el 2006 se cobraron en total 154 millones de pesos, seguida por 88 millones el año anterior, 23 millones en el 2003 y 46 millones en el año 2000. (Gráfica 19).

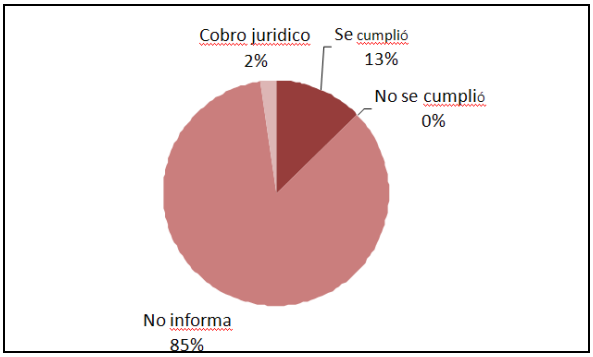
Gráfica 19. Valor de las multas impuestas



7.7.3.9 Eficacia de la sanción

En 40 procesos (86%) las autoridades ambientales no informaron si se cumplió la sanción impuesta. Solo en 6 investigaciones falladas (13%) se confirmó su cumplimiento**.** (Gráfica 20).

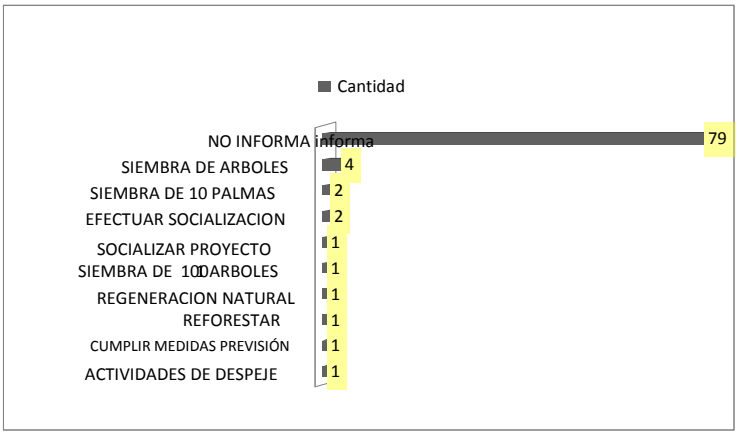
Gráfica 20. Eficacia de la sanción



7.7.3.10 Medidas de mitigación adoptadas.

Igualmente en este ítem, las autoridades se quedan cortas en la información suministrada; únicamente se ordena la siembra de árboles y palmas en 8 procesos**.** Otras medidas son minoritarias. (Gráfica 21).

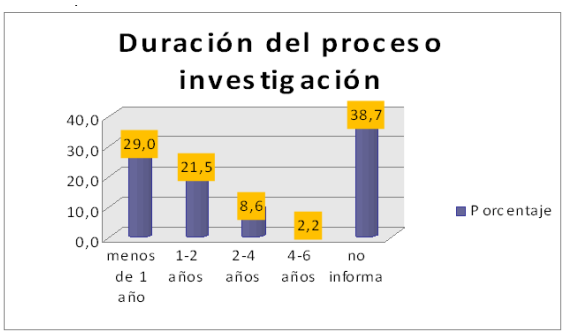
Gráfica 21. Medidas de mitigación



7.7.3.11 Duración del proceso de investigación

En el rango inferior a un año se encuentran 27 procesos (29%). En total, 20 investigaciones (21.2%) están entre 1 y 2 años, pero en 36 casos no se informa su duración. (Gráfica 22).

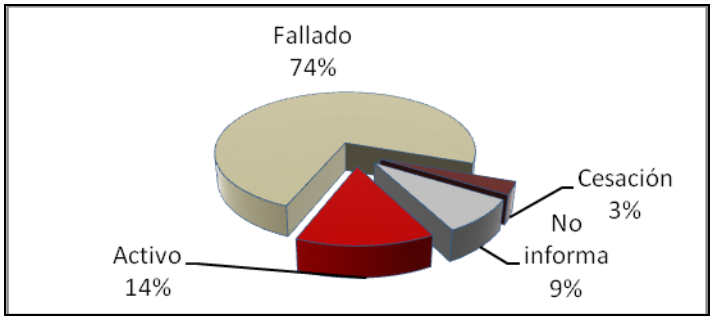
Grafica 22. Duración del proceso de investigación



7.7.3.12 Estado del proceso

De 93 procesos analizados, 13 se encuentran activos, 69 fallados, en 3 hubo cesación del procedimiento y en 8 casos, no se informó. (Gráfica 23).

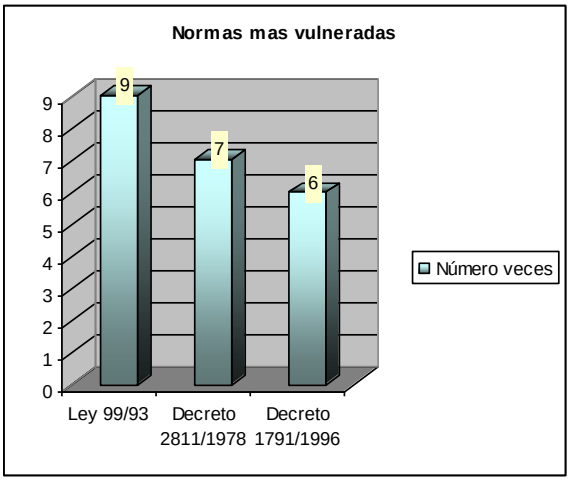
Gráfica 23. Estado del proceso



7.7.3.13 Normas jurídicas más vulneradas

La Ley 99 de 1993(con 3 investigaciones) el Decreto-Ley 2811 de 1974(con 7 casos) y el Decreto 1791 de 1996(con 6 casos), fueron las normas más violadas. (Gráfica 24).

Gráfica 24. Normas jurídicas más vulneradas



Otras normas invocadas por las autoridades que fueron consultadas son:

- El Decreto 1791 de 1996(octubre 4) por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal, en especial el Artículo 19º sobre " Los aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público se adquieren mediante permiso"

También el artículo 20º**:** "Para realizar aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público o privado, el interesado debe presentar solicitud formal a la Corporación. En este último caso se debe acreditar la propiedad del terreno".

- El Decreto 1541 de 1978(julio 28)Modificado por el Decreto Nacional 2858 de 1981 por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.
- El Decreto-Ley 2811 de 1974 (diciembre 18).

Reglamentado por el Decreto Nacional 1608 de 1978, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1715 de 1978, Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 704 de 1986 , Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 305 de 1988 , Reglamentado por el Decreto Nacional 4688 de 2005. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

- La Ley 56 de 1981(de Septiembre 1°)

Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.

- El Decreto 1449 de 1977 (junio 27) por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 y el Decreto-Ley número 2811 de 1974.
- El Acuerdo 028 del 30/11/2004.

Por el cual se regula el uso, manejo, aprovechamiento de los bosques y la flora silvestre y la movilización de sus productos en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.(Diario Oficial 45.769).

- La Resolución Nº 838 de octubre 05 de 1999, emanada del Ministerio de Medio Ambiente por la cual se autorizó la cesión de la licencia ambiental ordinaria otorgada a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica CORELCA.

- La Resolución número 357 del 24 de febrero de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que le ordena al Proyecto URRA la implementación de un programa de mantenimiento de los cauces de las colas del embalse, que garantice la navegabilidad y se minimicen riesgos a la comunidad en épocas secas (aguas bajas).

- La Resolución 667 de junio de 1995 del Ministerio de Ambiente.(Que mediante Resolución No. 618 de diciembre 29 de 1994, el Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgó a las Empresas Públicas de Medellín, Licencia Ambiental para la realización del Proyecto Hidroeléctrico Porce II).

Con la Resolución No. 1042 de noviembre 15 de 2002, el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ordenó la apertura de investigación y formuló pliego de cargos, a las Empresas Públicas de Medellín, por no dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los literales G, H, I y J, Numeral Primero, Artículo Segundo, de la Resolución No. 618 de 1994, en la ejecución del Proyecto Hidroeléctrico Porce II.

La investigación se adelantó sobre la obligación de hacer un Estudio sobre *"*Piscicultura y actividades afines en la zona del proyecto, año 6, antes del llenado del embalse, año 8, presuntamente infringiendo con su conducta el literal H) del numeral primero (1 º) del artículo segundo (2 º) de la Resolución No. 00618 del 29 de diciembre de 1994, modificada por la (sic) No. 667 del 20 de junio de 1995 expedidas por este Ministerio*."*

- La Resolución No. 1220 del 27 de noviembre de 2000, del Ministerio de Ambiente impuso a la empresa Gas Natural Del Centro S.A. E.S.P. un plan de manejo ambiental para la construcción y operación de redes para la distribución domiciliaria, comercial e industrial de gas natural dentro de los cascos urbanos de los municipios de Chinchiná, Manizales, Villamaría, Neira y Palestina en el Departamento de Caldas.

- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la resolución número 747 del 28 de Abril de 2006 imponiendo una sanción en el sentido de otorgar permiso de aprovechamiento forestal para la explotación de materiales de arrastre de los ríos Tapias y Guabas en el departamento del Valle del Cauca y Palo en el departamento del Cauca.

- El Decreto 1220 de 2005 (abril 21) por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

- La Ley 812 de 2003 (junio 26) (Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003) Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado comunitario", en especial el artículo 89 sobre *Protección de zonas de manejo especial.*

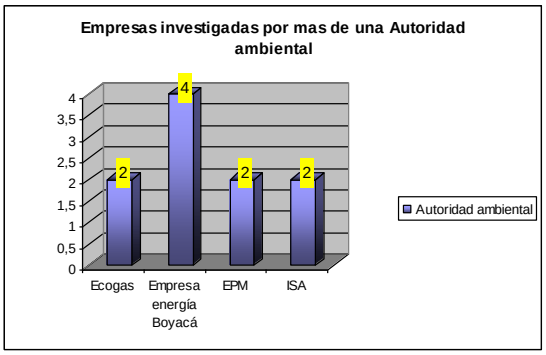
7.7.4 Perfil de las empresas investigadas

Se presentan algunas características de las compañías investigadas por la infracción ambiental en los subsectores de conducción gas natural y energía eléctrica.

7.7.4.1 Empresas investigadas por más de una autoridad ambiental

La Empresa de Energía de Boyacá fue la más investigada por la CAR. Le siguen Corpochivor, Corpoguavio y Corporinoquia, En cuanto a Ecogas, fue investigada por la CAR y Corpoboyacá. Las Empresas Públicas de Medellín, a su vez, fueron indagadas por el Ministerio de Ambiente y por Corpoguajira. (Gráfica 25).

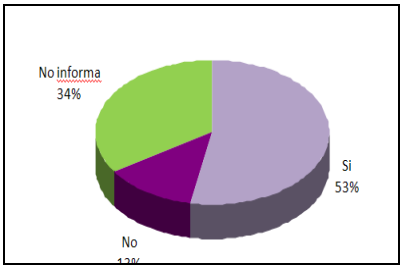
Gráfica 25. Empresas más investigadas



7.7.4.2 Porcentaje de empresa que interpusieron recurso de reposición

En 25 investigaciones (53.2%) las empresas investigadas dicen haber interpuesto el recurso de reposición contra decisiones sancionatorias. En 6 casos (12.8%) no lo presentaron. (Gráfica 26).

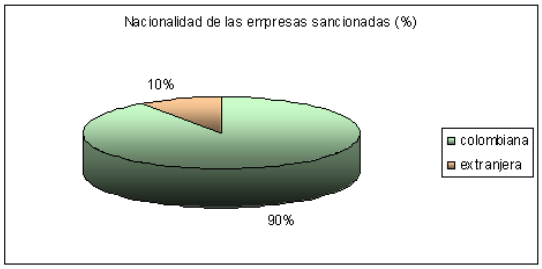
Gráfica 26. Porcentaje de empresas que interpusieron reposición



7.7.4.3 Nacionalidad de las empresas investigadas

La PB, Exploration Company de Estados Unidos, MERCANTILE COLOMBIA OIL & GAS (cambió de nombre a INTEROIL COLOMBIA EXPLORA) y Petrobras Colombia Limited (de Brasil) fueron las empresas foráneas investigadas con un total de 9.7%. El resto de empresas son colombianas (con un 90%) (Gráfica27).

Gráfica 27. Nacionalidad de las empresas



Otras empresas mencionadas en la presente investigación, en el lapso 2000-2008, se encuentran entre las 100 mayores empresas en Colombia según informe de la Revista Semana de mayo de 2009.

TABLA 3. Empresas extranjeras y su posicionamiento

Empresa	Activos	Pasivos	Patrimonio	Ventas2008	Utilidad neta 2008	Puesto 2008
BP Exploration Company	1.405.774	865.732	540.041	2.192.681	972.310	22
Emgesa (Empresa de Energía de Bogotá)	8.048.675	2.278.907	5.769.768	1.510.712	454.310	32
Epsa (Empresa Energía del Pacifico)	3.166.768	917.143	2.248.625	1.016.150	263.008	52
Chivor S.A.	1.696.980	611.734	1.085.247	565.773	117.242	100

Fuente: Revista Semana Edición de mayo de 2009.

Entre las empresas nacionales mejor posicionadas se encuentra la empresa de Energía de Bogotá en el puesto 32, diez puestos por debajo de la British Petroleum.(Tabla 3).

7.7.4.4 Ubicación geográfica de las empresas investigadas

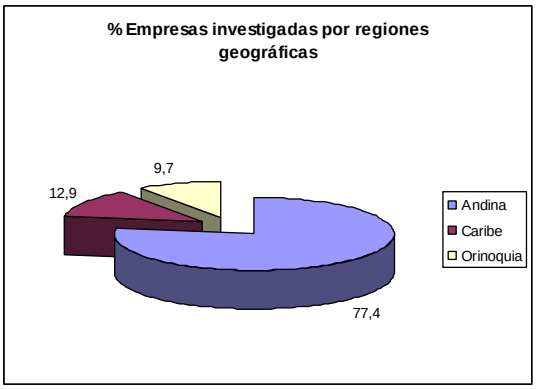
En Antioquia y Cundinamarca se ubican 10 de las empresas más investigadas, le siguen Santander con 3, y luego Atlántico, Caldas, Meta y Cauca con 2 empresas cada uno, y finalmente Quindío, Nariño, Magdalena, Córdoba, Casanare y Huila con una empresa, por cada departamento. (Gráfica 28).

Gráfica 28. Ubicación geográfica de las empresas investigadas

7.7.4.5 Porcentaje de empresas investigadas por regiones geográficas.

La zona andina es la región en donde se ubica el mayor número de proyectos energéticos de energía y gas natural con un 77.4% frente a la Orinoquia con 9.7% y la región Caribe, con 12.9%.(Gráfica 29).

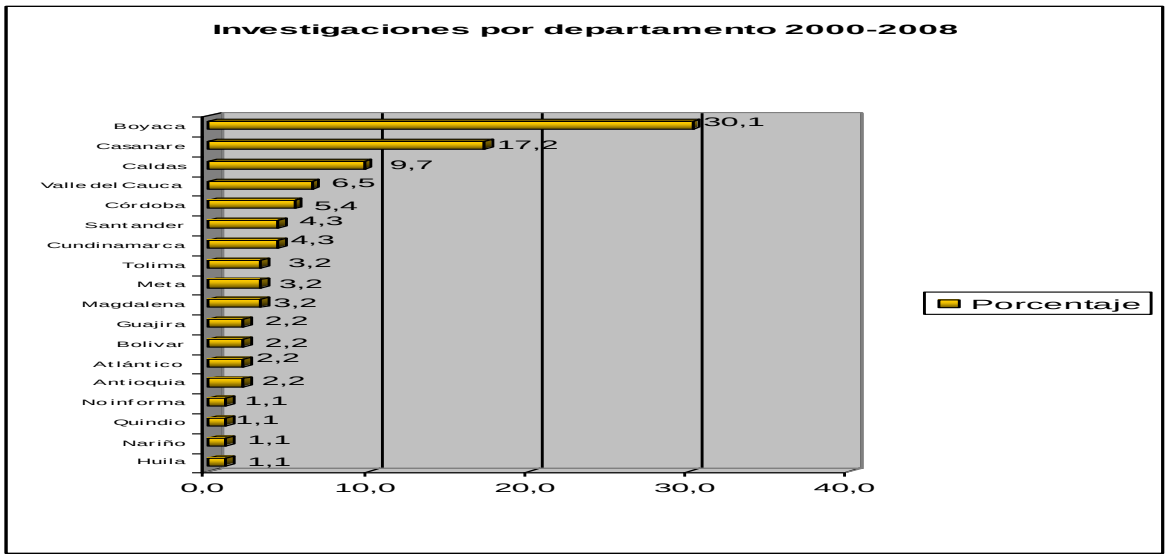
Gráfica 29. Empresas investigadas por regiones



7.7.4.6 Investigaciones por departamento.

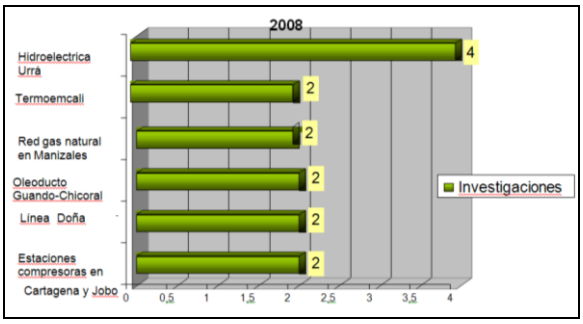
Boyacá presenta 28 investigaciones, Casanare 16, Caldas 9, Valle del Cauca 6, Santander y Cundinamarca 4 cada uno, Valle y Tolima 3 investigaciones cada uno, Guajira, Bolívar, Atlántico y Antioquia con una investigación. (Gráfica 30).

Gráfica 30. Investigaciones adelantadas por departamentos



7.7.4.7 Proyectos energéticos con mayor número de investigaciones

Gráfica 31 Proyectos energéticos más investigados

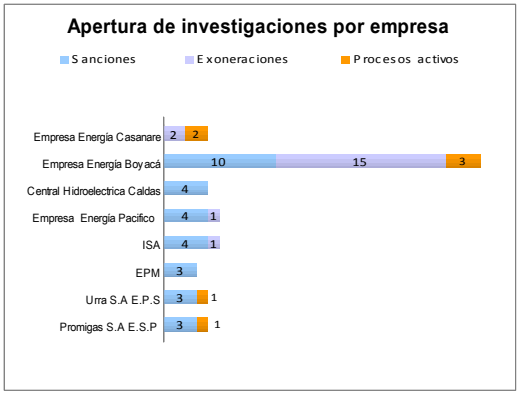


En el sector eléctrico, la Hidroeléctrica Urrá presenta 4 investigaciones, la Termoeléctrica Termo- Emcali, y la Línea 230KV- Doña Juana-Miel, en Caldas, cada una con 2 investigaciones. (Gráfica 31). En el sector de gas: Gas natural de Manizales, y Oleoducto Guando-Chicoral (en Tolima) con 2 investigaciones cada uno. Las estaciones compresoras Cartagena-El Jobo, con 2 indagaciones.

7.7.4.8 Apertura de investigaciones por empresa

Durante los años 2000 a 2008 Promigas recibió 3 sanciones, y una investigación activa: Igual cifra para la hidroeléctrica Urrá; Empresas Públicas de Medellín cuentan con 3 investigaciones iniciadas; ISA con 4 sanciones y una investigación exonerada. La Empresa de Energía del Pacifico tiene 4 sanciones y una exoneración; la CHEC de Caldas, aparece con 4 sanciones; la Empresa de Energía de Boyacá tiene 10 sanciones, 15 exoneraciones y 3 procesos activos; y la Empresa de Energía de Casanare tiene 2 exoneraciones y 2 procesos activos. (Gráfica 32).

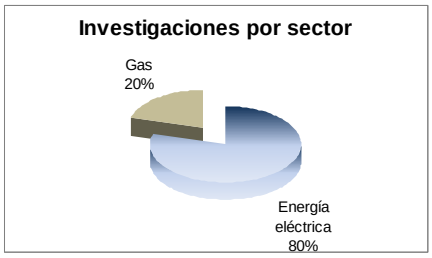
Gráfica 32. Apertura de investigaciones por empresa



7.7.4.9 Investigaciones por sector energético

El sector de conducción de energía eléctrica presentó, en la muestra, 74 sanciones (80%) mientras que el sector de conducción de gas refleja 19 sanciones (20%).(Gráfica 33).

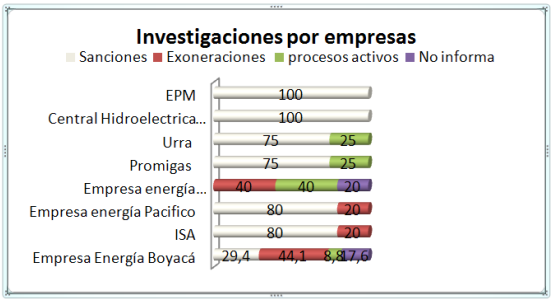
Gráfica 33. Investigaciones por sector energético



Esa cifra se puede explicar por la cobertura de los proyectos expansivos de interconexión eléctrica. Los gasoductos, por su parte, son proyectos que cubren menor área que los primeros, de acuerdo al Mapa 2.

7.7.4.10 Estado de las investigaciones por empresa

Gráfica 34. Investigación por empresa (datos porcentuales)



En el estudio adelantado, la empresa con mayor número de exoneraciones fue la Empresa de Energía de Boyacá. Las cifras están dadas por porcentajes. (Gráfica 34). Los valores reales son: EPM 3 sanciones; CHEC 4 sanciones; Proyecto URRA, 3 sanciones y 1 proceso activo; Empresa de Energía de Casanare ,10 sanciones, 10 procesos activos; Empresa de Energía del Pacifico, 4 sanciones y 1

exoneración; ISA presenta 4 sanciones y 1 exoneración; la Empresa de Energía de Boyacá 10 sanciones, 3 procesos activos y 15 exoneraciones.(ver gráfica 32).

CAPITULO 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se analizarán las conclusiones finales de acuerdo a cuatro subtemas: (i) En cuanto a la ubicación del tema en el marco teórico;(ii) En cuanto a las hipótesis planteadas; (iii) De acuerdo a los hallazgos encontrados en la información obtenida y (iv), con relación a la formulación de la nueva Ley 1333 de 2009 (que subrogó el procedimiento sancionatorio ambiental que regía con la Ley 99 de 1993 y que le era aplicable a las sanciones objeto de estudio, por su rango temporal, 2000 a 2008).

8.1 En cuanto a la ubicación del tema en el marco teórico

Las dinámicas de producción en los subsectores conducción de gas natural y energía eléctrica en nuestro país, nos señalan que, en el primer subsector, se prevé el auge en la producción de gas natural hasta el 2011, luego se pronostica una caída en la producción hasta el 2020 con índices de menos de 600 MPCD, discriminados en las regiones productoras (Guajira, Costa, Cupiagua e interior). Los gasoductos existentes en Colombia se extienden por 3200 kilómetros de gasoductos troncales. Los tres principales incluyen el de Ballena-Barrancabermeja, que une el campo Ballena, de Chevron, en la costa noreste, con Barrancabermeja; la línea Barrancabermeja-Neiva-Bogotá, y la línea Mariquita-Cali. También existen otros tramos menores de gasoductos operados por empresas privadas.

El mercado externo se dirige a Ecuador y Venezuela. Con este país se planea una exportación de gas natural que luego será revertida para importar el mismo producto desde Venezuela.

En el segundo subsector, se planea la puesta en marcha de nuevas plantas que tendrán capacidad para producir 2.991 MW de energía eléctrica (un 22 % más de la capacidad instalada con que hoy cuenta el país). Estas centrales serán: El Quimbo, en Huila, construida por Endesa, con 395 MW; Hidrosogamoso, adelantada por ISAGEN, con capacidad para productor 800 MW; Pescadero-Ituango, con 1.200 MW, adelantada por Empresas Públicas de Medellín(EPM) y otros socios, al igual que Porce IV; Cucuana (en el Tolima) con 60 MW, desarrollada por la empresa española EPSA. La misma empresa también desarrollará el proyecto Miel 2, de 135.2 MW de producción, esta vez en compañía de GENSA.

La UPME proyectó la demanda nacional de energía hasta el año 2031 indicando un crecimiento de 55.000 Gwh/año a cerca de hasta 140.000 GWh por año, en una escala alta, media y baja.

El crecimiento de estos dos renglones energéticos debe ir en concordancia con los guarismos proyectados en el “informe Ejecutivo, Visión Colombia II. Centenario 2019” propuesto por la Dirección Nacional de Planeación en el cual se especifica que en el subsector de gas natural la tarea se orienta a intensificar la política exportadora. En cuanto a la energía eléctrica, Colombia deberá aumentar a 99,4% su cobertura de servicio de energía en zonas interconectadas (que hoy es del 90%); e incrementar la capacidad de generación a 16.017 MW. (Cifra que actualmente alcanza a 13.398 MW).

Valga anotar que la actividad de producción y conducción de energía eléctrica y de gas natural se consideran como peligrosa y el daño que eventualmente generen, supone una responsabilidad objetiva. De acuerdo al estudio de varios casos similares de radiación electromagnética, que se plasmaron atendiendo a la jurisprudencia constitucional existente en Colombia, se concluyó que es aplicable el principio de precaución, justificable ante las dudas de afectación al medio ambiente y a la vida humana, en especial en la protección de la salud de los niños, enfatizada en el artículo 44 de la Carta.

8.2 En cuanto a las hipótesis planteadas.

- La primera hipótesis planteada indicó: “*Se ha incrementado el respeto por la normatividad ambiental, lo que reflejaría una baja sancionabilidad en dicho campo*.”

Podemos afirmar que ha mejorado el respeto ambiental en los subsectores analizados, pese a la amplia normatividad existente, ya que no se encontró un alto número de sanciones durante el periodo estudiado, Las respuestas allegadas informan de un total de 96 investigaciones, que no es una cifra alta tratándose de 8 años de indagación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todas las Corporaciones Autónomas consultadas respondieron la encuesta y aún quedan varias investigaciones por fallarse, así que se puede desvirtuar la hipótesis.

Sí se evidenció la violación de otras normas ambientales como el Decreto 1791 de 1996, el Decreto 1541 de 1978, el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 56 de 1981 (sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos), el Decreto 1449 de 1977, el Acuerdo 028 del 30/11/2004 (sobre el uso, manejo, aprovechamiento de los bosques y la flora silvestre y la movilización de sus productos en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR), la Resolución 0316 del 7 de marzo de 1974 del INDERENA, (por la cual se establecen vedas para algunas especies forestales maderables, la Resolución No. 1220 del 27 de noviembre de 2000, del Ministerio de Ambiente (por la cual se Impuso a la empresa Gas Natural Del Centro S.A. E.S.P. un plan de Manejo Ambiental para la construcción y operación de redes para la distribución domiciliaria, comercial e

industrial de gas natural dentro de los cascos urbanos de varios municipios en el Departamento de Caldas). El Decreto 1220 de 2005 por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales,

Otro factor para tener en cuenta es que varios procesos están pendientes de decisión (14%), mientras que los fallados equivalen al 74% y los cesados, por falta de mérito ascienden a 3%.

Durante el curso de la investigación hubo un cambio sustancial en la normatividad sancionatoria ambiental con la aprobación de la Ley 1333 de 2009, pero se debe anotar que el periodo analizado corresponde a la vigencia de la Ley 99 de 1993 y de otras normas fundamentales como el Decreto 1594 de 1984. A pesar de ello se hizo un análisis de la normatividad sancionatoria vigente, por su importancia en el tema.

- En cuanto a la segunda hipótesis: "*Existe un desconocimiento relativo de la normatividad ambiental (de algunas normas y procedimientos administrativos) por parte de las empresas que conducen electricidad y gas natural en Colombia, dada la cantidad de normas ambientales existentes*":

No parece que se presente ignorancia de las normatividad por parte de los infractores, más bien el cúmulo de normas es tan amplio y su contenido tan asistemático, que es difícil cumplir con todo el cuerpo normativo. Pero, por otra parte, no es probable que las grandes empresas carezcan de una asesoría legal lo suficientemente actualizada en la normatividad ambiental como para que la compañía termine siendo investigada por no cumplir con el contenido de la ley.

Algunas de las sanciones no tienen que ver con el desconocimiento de la norma sino con el incumplimiento a lo pactado en la licencia ambiental, ya sea porque las medidas adoptadas son costosas de cumplir o sencillamente porque se descuida su observancia.

Otras sanciones se refieren a la simple agresión a los recursos naturales, con frecuencia a la tala no autorizada, evento que no requiere de un elevado conocimiento legal. De por sí, las empresas estudiadas llevan muchos años desarrollando su objeto social y sería difícil pensar que desconozcan que la afectación ambiental puede ser sancionada.

8.3 En cuanto a los hallazgos encontrados en la información obtenida

El subsector más investigado fue el de conducción de energía eléctrica (80%) frente al de conducción de gas natural (20%).

El 48% de las investigaciones se iniciaron por daño ambiental y el 30% por incumplimiento de los requisitos plasmados en la licencia ambiental. Las

investigaciones se iniciaron por queja (41.9%) frente al 12.9% por control y vigilancia, lo que indica baja capacidad de prevención de las autoridades ambientales.

La autoridad que más sancionó fue el Ministerio de Ambiente con 25 condenas, Corpochivor sancionó en 4 casos. Fue mayor la imposición de medida previa (50%) que de sanción (47%).

La sanción fue más común en el subsector eléctrico (54 casos y 21 exoneraciones) frente al subsector de gas (13 eventos y 5 exoneraciones). La multa fue adoptada como la sanción más frecuente (80.9% de los casos), las demás sanciones son insignificantes.

En 31 investigaciones se presentó el recurso de reposición (96.9%). confirmado en su totalidad. La caducidad fue muy escasa: en el sector eléctrico se presentó una declaratoria de caducidad frente a 34 sanciones y 13 sanciones del subsector de gas natural.

El año en que se cobraron más multas fue el 2006 con $154.000.000 seguida del 2005, con $88 .000.000.

En cuanto a la eficacia de la sanción, hay poca información (2%) sobre el cobro jurídico. El 13% de los encuestados afirma que sí se cumplieron otras sanciones.
Las normas más vulneradas fueron: la Ley 99/93, el Decreto 2811/74 y el Decreto 1791/95. También se obtuvo información de otras normas incumplidas con menor frecuencia.

En Antioquia y Cundinamarca se ubican 10 de las empresas más investigadas En la región andina se encuentran la mayoría de empresas investigadas (77.4%) seguida de la región Caribe (12.9%).

La hidroeléctrica Urrá S.A, fue la empresa más investigada (4 eventos) seguida por la termoeléctrica Termo-Emcali (2 investigaciones).

La Empresa de Energía de Boyacá tuvo el mayor número de sanciones (10) frente a 15 exoneraciones y 3 procesos activos.

Se concluyó que el recurso más vulnerado fue la flora (en especial la tala de árboles) con 41%, luego, el recurso hídrico, con 8% y el suelo, con 3%.

La medida previa es casi inexistente frente a la sanción, lo que confirma la vocación sancionatoria que seguramente se incrementará con la nueva normatividad. En cuanto a la duración de los procesos, el 29% de las investigaciones suele durar menos de un año, y en 2.2% se demoró entre 4 y 6

años. Las medidas de mitigación son casi inexistentes o no se informan; solo se registra en pocos casos la obligación de sembrar árboles.

En lo que respecta al estado de los procesos, el 74% se encuentra fallado, el 14% activo y en el 3% fue cesado el procedimiento.

Las autoridades que más investigaron fueron el Ministerio de Ambiente con 52%, Corporaciones Autónomas Regionales con 45%; las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible con el 2%. Parques Nacionales Naturales solo adelantó una investigación en todo el periodo analizado.

Las empresas extranjeras que incursionaron en los subsectores estudiados son pocas, pero una de ellas (la British Petroleúm, ahora con participación accionaria de Ecopetrol) se ubicó por encima de las demás en el concierto de la economía nacional en 2008, mejor que la primera empresa colombiana (la Empresa de Energía de Bogotá).

En cuanto a la indagación formulada al Consejo Superior de la Judicatura y a la Procuraduría General de la Nación, sobre las acciones de tutela y acciones populares falladas en todo el país y que involucrasen afectaciones por parte de los subsectores analizados, no se encontró ninguna base de datos que aglutine dicha información. Solamente en la página web de la Defensoría del Pueblo, se halló una base de datos sobre acciones populares, en el sector de hidrocarburos, la cual fue comentada en esta investigación.

8.4 En cuanto a la formulación de la nueva ley 1333 de 2009

Desde un punto de vista general, el origen de la Ley 1333 de 2009 descansa en gran parte en la Ley 99 de 1993, que, a su vez, carece de una sistemática sancionatoria, para lo cual acudió a lo establecido en el Decreto 1594 del 1984, es decir, el procedimiento para regular una materia sanitaria, lo que genera la ambigüedad que aún subsiste. Estas normas que le sirven de base son anteriores a la Constitución de 1991.

En otros aspectos puntuales, la ley no es clara en distinguir si la infracción se aplica tanto por no cumplir un acto administrativo o por infringir un daño ambiental (aún los conceptos técnicos podrían ser objeto de sanción). Tampoco explica de qué manera se corrige el daño si hay corresponsabilidad en el mismo.

Es grave que la Ley 1333 no derogó expresamente el Decreto 1594 de 1984 por lo que algunas de sus disposiciones siguen vigentes, con la agravante de que no se podrá aplicar el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, norma que si fue derogada por la ley.

Se produce la inversión de la carga de la prueba a nivel sancionatorio administrativo, ya que siempre le ha correspondido al Estado y no al investigado, por orden constitucional.

En cuanto a la potestad sancionatoria deja abierto el camino para que otras entidades lo desarrollen (al referirse "sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades") contraviniendo el principio dado en su artículo 1º que la asigna solo al Estado. Igualmente no distingue entre potestad sancionatoria y potestad jurisdiccional equiparando sus funciones y el efecto de sus decisiones.

El nuevo estatuto sancionatorio presume el dolo y la culpa del infractor. Ante esta postura, la Procuraduría General de la Nación manifestó en el Concepto No. 4677, que eran fundadas las objeciones presidenciales al proyecto de Ley, entre otras razones por la afectación al debido proceso y otros derechos en favor del infractor, como ya se dijo, y porque la norma tiende a desestimular el desarrollo sostenible al hacer más gravosa la actividad de quien se presume culpable. Se evidencia un vacio profundo en el manejo de la principialística. Por ello en el marco teórico, se expusieron los principios que deben ser tenidos en cuenta para que exista un eficaz debido proceso, el cual cobija a las actuaciones administrativas sancionatorias.

En cuanto a la interpretación del artículo 85 de la Ley 99, su exégesis fue diversa y confusa en cuanto a las medidas preventivas, adoptadas como sanciones sin poder de coerción y con carácter temporal y sin efecto de cautelares. A pesar de ello, fueron útiles para asegurar la protección ambiental mientras se modificó el estatuto sancionador.

La sanción ambiental, ya sea penal o administrativa, no tiene virtualidad preventiva alguna, lo que no le aporta al mejoramiento de la protección ambiental. Es problemático que en el caso de imponerse una medida preventiva, ya pagada por el infractor, ésta se podría cobrar al mismo infractor nuevamente, a través de un proceso de responsabilidad civil. Lo indicado es iniciar el proceso civil sobre la cantidad no pagada, para no incurrir en un enriquecimiento sin justa causa.

La evaluación de la Contraloría General de la República indicó que el Estado colombiano en el ejercicio de su autoridad, ha sido débil ya que no ejerce adecuadamente las actividades de vigilancia, seguimiento y control. Adoptando la critica anterior y al corregir su falta de firmeza, en medio de una evidente ausencia de técnica legislativa y al retomar acríticamente la confusa red de normas anteriores, la nueva codificación procedimental, Ley 1333 de 2009, incrementó la sanción drásticamente. Rompe, de esta manera, la secuencia normativa que venía bien trazada por la Ley 9ª de 1979 y que imponía multas mucho más pagables, en especial por los infractores menos adinerados.

Aunque, con buena intención y para centralizar y homogeneizar la información nacional sobre sanciones ambientales, la ley ordenó crear el RUIA, como registro permanente de infractores ambientales.

Para la estructuración de la responsabilidad objetiva en la Ley 1333 de 2009, sin duda se tuvo en cuenta la influencia europea y norteamericana en materia ambiental pero es posible que no hayan sido desarrolladas plenamente de cara a la normatividad nacional.

En materia ambiental Colombia parece acogerse a las sanciones y no tanto a las medidas preventivas, lo que es negativo. Igualmente en todo el concierto sancionatorio ambiental los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no se toman en cuenta, de ser así, se solucionarían anticipadamente muchos conflictos ambientales.

En el fallo sobre el proyecto de ley sancionatoria (Sentencia C-196 del 25 de marzo de 2009) la Corte Constitucional, al no pronunciarse sobre el fondo del asunto, dejó abierto el camino para futuros fallos al no operar la cosa juzgada constitucional.

Posteriormente la Corte Constitucional emitió la sentencia C 595 de 2010 en la que determinó que el Estado tiene el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental así como de exigir la reparación de los daños causados lo que permite presumir de entrada la culpa o el dolo del infractor, quien queda habilitado, al ser una presunción *iuris tantum*, para desvirtuar su inocencia.

Precisó que la presunción general de responsabilidad es de carácter subjetivo, la cual "supera el *juicio de proporcionalidad* por cuanto tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad y constituye una medida idónea y adecuada para esta salvaguarda". Con esta posición doctrinal declaró exequible los artículos primero 1°(Parágrafo) y el parágrafo primero del artículo quinto 5º de la Ley 1333 de 2009.

Pero, cabe decir, que en los precedentes constitucionales se había establecido el respeto por el debido proceso en la sentencia C 417 de 1993(entre otras) ya que los principios se aplican a todos los matices del derecho sancionador. También en la sentencia C 564 de 2000 se señaló el respeto por el debido proceso el cual se extiende al derecho administrativo sancionador y, para evitar abusos en su aplicación, se deben emplear los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

8.5 Aspectos positivos de la nueva codificación

La Ley 1333 de 2009 logró unificar los procedimientos y situaciones dispersos en codificaciones anteriores, así como el régimen de medidas preventivas y sanciones; incluyó la aprehensión preventiva mientras se surte la investigación; extendió la indagación preliminar a 6 meses y establece el pliego de cargos; Incorporó eximentes de responsabilidad, con lo cual la buena conducta anterior del infractor se tendría en cuenta al momento de sancionarlo; determinó que las sanciones pueden ser sucesivas. Finalmente aumentó el termino de caducidad aplicando el artículo 38 del C.C.A; gracias a ello, lo daños ambiéntales que se manifiestan en varios años, pueden ser cobijados con la medida sancionatoria.

8.6 Recomendaciones

- Es aconsejable hacer un seguimiento a la sancionabilidad de los subsectores de gas natural y energía eléctrica a partir del portal informático que ordena la Ley 1333 de 2009 denominado RUIA. Una vez entre en funcionamiento dicho aplicativo, se podrá hacer una verificación más actualizada de las sanciones que imponen las autoridades ambientales. Es conveniente conocer esta plataforma para extraer la información más pertinente y actualizada.

- Es recomendable propiciar un estudio sobre los seguros ambientales que operan en Europa y Estados Unidos, cuya ventaja radica en cubrir las indemnizaciones originadas en daños ambientales, teniendo en cuenta que, como se analizó en el tema de la responsabilidad objetiva, la postura actual de la Corte Suprema de Justicia colombiana, se ha endurecido con el reciente cambio de jurisprudencia en el tema de la responsabilidad civil.

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO VELLOSO. Adolfo.Introducción al estudio del derecho procesal. Santa Fe: Editorial Cubinzal-Culzoni.1989. 258 p.

ALVAREZ PINZÓN. Gloria Lucía. Las infracciones en materia ambiental. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2002.206 p.

AMAYA NAVAS. Oscar Darío. La potestad sancionadora de la administración en la Ley 1333 de 2009 En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores).2010.p 33-40.

BACRE. Aldo. Teoría general del proceso, Tomo III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1992.73 p.

BERMEJO VERA. José. Derecho Administrativo, parte especial, 4ª ed. Madrid: Civitas.1999.81.p.

BORJA NIÑO. Manuel Antonio. La prueba en el derecho colombiano. Bucaramanga: Editorial Sic. 1998. 64.p.

BRICEÑO CHAVES. Andrés Mauricio. Aplicaciones en derecho colombiano. En: Responsabilidad ambiental objetiva internacional de las empresas multinacionales y/o trasnacionales y su aplicación en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.2002.116 p.

BRICEÑO CHAVES. Andrés Mauricio La presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2010. p 114-115.

CALLE VELÁSQUEZ. Rosangela. Procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental. En: Perspectivas del derecho ambiental en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario. Londoño Toro. Beatriz et al.(Compiladores). 2006. p.292-296.

CARDONA GONZÁLEZ. Álvaro Hernando. Comentarios al nuevo régimen sancionatorio ambiental colombiano. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental.

Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2010.164 p.

CARRETERO PÉREZ. Adolfo et al. Derecho administrativo sancionador, 2ª ed. Madrid: Editoriales reunidas.1996. 176 p.

CASTRO GUTIÉRREZ. Ángel Fernando y Zambrano Ochoa Laura Tatiana. El principio del Non bis in ídem en el sistema de imputación jurídico-administrativo sancionador. En: Lecturas sobre el medio ambiente. Tomo IX. Bogotá:.Universidad Externado de Colombia. 2.002. 318 p.

CERVATI. Ángel Antonio. 1991. El Legislador de los derechos fundamentales. En: La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Madrid: Ed. Universidad Complutense. 55 p.

CORPONOR. CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL NORTE. Mecanismos para la defensa del medio ambiente. Cúcuta.2.000.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estado de los recursos y el ambiente, Bogotá. 2005-2006.

DIRECCION NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Estudios Económicos. Monografía del sector de electricidad y gas colombiano: Condiciones actuales y retos futuros. Bogotá.2004.

DIRECCION NACIONAL DE PLANEACIÓN. Una propuesta conceptual y metodológica para la aplicación de las evaluaciones ambientales estratégicas en Colombia. Bogotá.2004.

DEVIS ECHANDÍA. Hernando. Teoría general del proceso. 3ª edición. Buenos Aires: Editorial Universidad.2004. 205 p.

FERNANDEZ MADRAZO. Alberto. Derecho penal, teoría del delito. Primera edición.1997. Universidad Nacional Autónoma de México.1997. 56 p.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Anuario estadístico. 2006 (1992-2006).2007, 2008.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Respuesta al Derecho de petición formulado en diciembre 16 de 2009

GARAY. Luis Jorge. Modelo de Desarrollo y Sostenibilidad. En: Revista Misión Rural. Transición, Convivencia y Sostenibilidad, N° 5. Bogotá. 1998. 9 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. et al. Curso de derecho Administrativo, 9ª ed. Madrid: Civitas.2004.195 p.

GARCIA DE ENTERRIA. Eduardo. La constitución como norma y el tribunal constitucional. Madrid: Civitas. Tercera reimpresión de la tercera edición. 1994. 245 p.

GONZALEZ VILLA. Julio Enrique. Introducción, ubicación y evolución histórica del derecho ambiental en Colombia. En: Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia**.** Tomo III. 2002. 397p.

GONZALEZ VILLA. Julio Enrique. Histórica sentencia del Consejo de Estado: Responsable la CAR de daño por omisión a humedal de Bogotá. En: El Reto. El medio del medio ambiente. No. 48. Nov-Dic de 2003.

GONZALEZ VILLA. Julio Enrique. Los tipos de sanciones en la Ley 1333 de 2009. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2010. 260 p.

GUIZA SUÁREZ. Leonardo. Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. Tesis. Magister en Derecho administrativo. Bogotá: Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. 2006.88 p.

HENAO. Juan Carlos. El daño, análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Bogotá: Universidad Externando de Colombia.1998. 7 p.

INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. ISA .E.S.P. Redes para la competitividad. Medellín. 2007.

JAQUENOD. Silvia. El derecho ambiental y sus principios rectores. Madrid: Dykinson Editores .1991.407 p.

LACOUTURE DANIES. Hugues Manuel. 2006. Aproximación a las autoridades ambientales regionales en Colombia, En: Revista de Derecho, Nro 25.Barranquilla: (Julio de 2006).315.318 p.

LONDOÑO TORO. Beatriz. Rodríguez. Gloria Amparo. (Editoras) Avances, retrocesos y perspectivas del sistema Nacional Ambiental. Bogotá: Universidad del Rosario.2006. 215 p.

LOPEZ CAMELO. Guillermo et al. Curso de derecho penal, parte general. Bahía Blanca. Argentina: Editorial de la Universidad Nacional del sur.2005.25 p.

LORDUY MALDONADO. Cesar. Régimen sancionatorio ambiental en Colombia. En: Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo VII. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.2002. 219.p.

MARQUEZ BUITRAGO. Mauricio. La protección del ambiente y los límites del derecho penal. Manizales: Jurídicas. 4(1): Enero-junio 2007.p 7.

MEDINA CANO. Juan Santiago et al. Análisis jurídico-ambiental de la Sentencia T 652/98 de la Corte Constitucional. Caso Urrá I. Tesis. Especialista en gestión Agroambiental. Medellín: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Minas.1999.

MELENDEZ. Marcela y Uribe. Eduardo. Estudio sobre la inserción de la gestión ambiental en las políticas sectoriales, caso Colombia. Bogotá:. Universidad de los Andes. CEDE.2003.

MIDON. Marcelo Sebastián. Derecho probatorio. Parte General. Mendoza: Ediciones Cuyo. 2007.79 p.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía ambiental para proyectos de transmisión de energía eléctrica. Bogotá. 1999.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Lineamientos generales para la formulación de las evaluaciones ambientales estratégicas en los planes y programas del sector agropecuario. Bogotá.2007.

MOSMANN. María Victoria. La prueba en el proceso civil ambiental. Córdoba: Argentina. Mundo Gráfico. 2007. 309 p.

NEGRETE MONTES. Rodrigo. Régimen sancionatorio en materia ambiental. En: Lecturas sobre el medio ambiente. Tomo VI. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2.002. 301 p.

NOGUEIRA ALCALÁ. Humberto. Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales. En Revista Ius et Praxis, 11 (2): 2005.15-64 p.

OSORIO SIERRA. Álvaro. La presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores).2010.81p.

OSSA ARBELÁEZ. Jaime. Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía. Bogotá: Legis. 2000. 276 p.

PARADA VÁSQUEZ. Ramón. Derecho Administrativo. Tomo 1.Barcelona: Ed. Marcial Pons.2002.382 p.

PEREZ. Luis Carlos. Derecho penal. Tomo I. Bogotá: Temis.1978. 117p.

PRIETO SANCHÍS. Luis. Introducción al derecho. Castilla: Servicio de publicaciones de la Universidad Castilla La Mancha. 1996.179 p.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Concepto No. 4677. Objeciones Presidenciales a los artículos 1 y 5, parciales, del Proyecto de Ley 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, *"Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.* Expediente: OP – 115.2009.

PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS. Seguimiento a permisos, autorizaciones y concesiones otorgadas por las autoridades ambientales. Claudia Cristina Serrano Evers, Luís Antonio Rodríguez Montaño. Bogotá. 2007.

RAMIREZ TORRADO. María Lourdes. La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Barranquilla: Universidad del Norte. Revista de derecho Nº 27. 2007.18 p.

RAMIREZ BASTIDAS. Yesid. 1996. El derecho ambiental en Colombia. Bogotá: Gustavo Ibañez, 2ª edición.102 p.

REBOLLO PUIG. Manuel et al. Derecho administrativo sancionador. Valladolid: Lex Nova. 1ª edición. 2010.52 p.

RESTREPO HERRERA. Lucrecia Eugenia. La relación crecimiento económico, comercio internacional y contaminación ambiental en los países miembros de la comunidad andina de naciones (CAN) y el Grupo de los Ocho (G-8).Tesis. Magister en ciencias económicas. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de ciencias sociales y económicas. 2007.9 p.

REYES ECHANDÍA. Alfonso. Diccionario de derecho penal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.1982. p 27-28.

RIOS. Germán. Opciones frente al conflicto ambiental. Reflexiones y propuestas para el ejercicio de la autoridad. En Boletín de Antropología. (Medellín)Vol. 13, No. 30. Junio de1999.27-30 p.

RODAS. Juan Carlos. Responsabilidad penal y administrativa en derecho ambiental colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005.46 p.

ROJAS SUAREZ. Jimmy. Manejo de la prueba en la nueva Ley sancionatoria ambiental. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores). 2010. 322 p.

ROXIN. Clauss. Problemas básicos del derecho penal. Madrid: Reus Editores. Madrid. 1976.314 p.

SAAVEDRA ROJAS. Edgar. Jurisprudencia y Doctrina No. 277. Bogotá: Octubre de 1994. 26 p.

SANÍN HERNÁNDEZ. Andrea. 2008. Un Método para la Determinación de Restricciones y Posibilidades Ambientales en Proyectos de Transporte de Gas Natural. Tesis. Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Minas.2008.17p.

SERVICIOS AMBIENTALES Y GEOGRÁFICOS. S.A (SAG). Medellín. Procedimiento sancionatorio ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Análisis de las actuaciones, años 2005-2006-2007. Informe presentado ante el congreso anual de Andesco en Cartagena.2008.

TAMAYO Jaramillo. Javier. Tratado de Responsabilidad Civil. Tomo I. Bogotá: Legis. Segunda edición.2007. 892-893 p.

TECNOGERENCIA. Estudio para la Formulación de la Política Ambiental del Sector Energético. Bogotá, 2.000. 200 p.

UPME. UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. Plan de Expansión de Referencia 2004-2018.Bogotá.

UPME. UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA Plan de Expansión 2009-2023.Bogotá.

UPME. UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. Boletín estadístico de minas y Energía, 2003-2008. Bogotá.

VANEGAS. Pedro Pablo. Trámite legislativo de la Ley 1333 de 2009. Algunas vicisitudes constitucionales. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón (compiladores).2010. 28 p.

VELÁSQUEZ MUÑOZ. Carlos Javier. Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. En: Revista de derecho. Barranquilla: Universidad del Norte. Nro 22.2004.6 p.

VIVEROS GARCÍA. Elsy Henny. Procedimiento Sancionatorio en materia ambiental. En: Lecturas sobre Derecho del medio ambiente, Tomo III. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2002.617p.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

CORTE CONSTITUCIONAL Comunicado 14. Sala Plena celebrada el día 25 de marzo de 2009. Expediente, Sentencia OP 115. C 196/09

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 413/92

_____ Sentencia T 575/93

_____ Sentencia T145/93

_____ Sentencia SU 67/93

_____ Sentencia T 576/94

_____ Sentencia T 231/94

_____ Sentencia C 520/94

_____ Sentencia T 219/94

_____ Sentencia C 214/94

_____ Sentencia C 328/95

_____ Sentencia C 495/96

_____ Sentencia C 243/97

_____ Sentencia SU 039/97

_____Sentencia C 243/97

_____Sentencia C1490/00

_____Sentencia C 674/01

_____Sentencia C 710/01

_____Sentencia C 616/02

_____Sentencia C 616/02

_____Sentencia C 506/02

_____Sentencia T1087/05

_____Sentencia C605/06

_____Sentencia T 824/07

_____Sentencia C 674/08

_____Sentencia C462/08

_____Sentencia T 299/08

_____Sentencia T 299/08

_____Sentencia C 196/08

_____Sentencia C 196/09

_____Sentencia C443/09

_____Sentencia C196/09

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Civil, Ponencia del 24 de agosto de 2009, Magistrado Ponente William Namén Vargas. Radicado:

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Civil. Casación del 19 de febrero de 2007. Radicado: 23.286.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Acción Popular. Radicado: AP 097 de 2000.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Acción Popular. Radicado: AP 062 de 2005.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Fallo del 30 de septiembre de 1994.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Fallo de octubre 9 de 1980.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Fallo de la Sección Tercera. Fallo del 28 de febrero de 2006.

COLOMBIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Fallo del 25 de agosto de 2004.

Fuentes normativas

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 99 de 1993. Por la cual se expide la Ley ambiental, Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. diciembre 22 de 1993. Diario Oficial 41.116 del 22 de diciembre de 1993.Bogotá.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 142 DE 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994. Bogotá.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 143 DE 1994. Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. Diario Oficial No. 41.434, de 12 de julio de 1994.Bogotá.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1333 de 2009. (Julio 21) por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 47.417 de julio 21 de 2009.Bogotá.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 56 DE 1981(Septiembre 1°).
Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. Diario Oficial No. 41.434, de 12 de julio de 1994.Bogotá.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 812 DE 2003(junio 26) Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “Hacia un Estado comunitario”. Bogotá.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 23 DE 1973(diciembre 19)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. Bogotá.

COLOMBIA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Decreto 2687 de 2008 (julio 22) Diario Oficial No. 47.058 del 22 de julio de 2008.Por el cual se establecen los instrumentos para asegurar el abastecimiento nacional de gas natural y se dictan otras disposiciones. Bogotá. El Ministerio, 1984.

COLOMBIA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Decreto 624 de 1994 Diario Oficial No 41.283, del 25 de marzo de 1994. Por el cual se adopta el procedimiento de selección para la contratación de gasoductos de uso público. Bogotá. El Ministerio.1994.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto 1594 de 1984(Junio 26) por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 0009 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI, Parte III, Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos de agua y residuos líquidos. Diario Oficial 36.700.Bogotá. El Ministerio. 1984.

Bibliografía Páginas Web

ACOLGEN.ORG. Producción de energía eólica tomará un nuevo vuelo en el país (16 de julio de 2009)
http://www.acolgen.org.co/article.php?sid=1603

ALVARADO MARTÍNEZ. Israel.
La estructura de los tipos penales y los alcances del principio constitucionalidad de legalidad en las construcciones típicas contra el ambiente. Biblioteca jurídica Virtual del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de Mexico.p.10.

www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt15.pdf

ASOCARS. Normatividad ambiental “15 años de análisis jurídico frente a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales”. Periódico virtual. Nro 15. http://www.asocars.org.co/periodico/16edicion/NORMATIVIDAD.html

CARRANCÁ Y RIVAS. Raúl. Fuentes del Derecho Penal: ¿Son las mismas que del Derecho en general?
http://www.derecho.unam.mx/papime/IntroduccionalDerechoPenalVol.I/SIETE.htm

Colgener S.A. Prospecto de información de la sociedad Colgener S.A.
http://www.bvc.com.co/recursos/emisores/Prospectos/Acciones/Prospecto_Colgener_2008.pdf

DIRECCION NACIONAL DE PLANEACION. Informe Ejecutivo Visión Colombia II centenario DNP,2019.
www.dnp.gov.co/PortalWeb/PolíticasdeEstado/VisiónColombia2019/ObjetivosdelaVisiónColombiaIIcentenario2019/tabid/1085/Default.aspx
también:
http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Pol%C3%ADticas/Visi%C3%B3nColombia2019/Qu%C3%A9eslaVisi%C3%B3nColombiaIICentenario2019/tabid/195/Default.aspx

ECOPETROL Vicepresidencia de transporte. Infraestructura petrolera colombiana
http://www.islatumaco.galeon.com/infraestrucecop.jpg

ECOPETROL. Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL Gas licuado del Petróleo. Disponible en: WWW. ecopetrol.com.co

Energy Information Administration, U.S. Department of energy..
http://www.petroleo.com/pi/secciones/PI/ES/MAIN/IN/ARTICULOS/doc_74031_HTML.html?idDocumento=74031

Empresa de Energía de Bogotá. S.A, ESP. Cumplimiento sentencia Acción Popular Rodríguez Neiza vs. Empresa de Energía de Bogotá, plan de acción. Agosto de 2004. Disponible en WWW.eeb.com.co

ESCUELA JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO. La responsabilidad del Estado frente al daño ambiental. Escuela Judicial del Estado de México, Maestría en derecho judicial. Toluca. 2007.

http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Articulos/AbrahamBastidaAguilar/derechoambiental/index.asp

Experiencia Internacional en la Desregulación del Mercado Eléctrico.
http://web.ing.puc.cl/~power/alumno04/Efectos_Ley_Corta/internacional.htm

FERRARI. Betiana. ¿Qué debemos entender cuando hablamos de imparcialidad?. X Congreso de Derecho Procesal Garantista.Argentina.p.8-9.
www.ederecho.org.ar/.../Que%20debemos%20entender%20cuando%20hablamos%20de%2...

GOMEZ BALBOA. Miguel (2004) El proyecto Pacific LNG nunca existió.http://archivos.bolivia.indymedia.org/es/2004/07/10421.shtml

HENAO Juan Carlos: Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental. Universidad Externado de Colombia.2.000.
http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm

HOLGUIN Y NEIRA. Nuevo régimen sancionatorio en materia ambiental. Holguin & Neira. Junio/2007.
http://colabogadosminpetrol.com/XDSDF592458jklsd238500945jklJLFDm/Conferencia%20Reg%20Sancionatorio.ppt

HOUED VEGA. Mario. La carga de la prueba en el proceso penal.
http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2003/houed03.htm

www.isi-solutions.com/spanish/mapa_de_ductos.php3

MELENDEZ. Marcela y Uribe Eduardo.
Estudio sobre la inserción de la gestión ambiental en las políticas sectoriales, caso Colombia. Bogotá. Universidad de los Andes, CEDE.Nro 2003-9 (2003.)
http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2003/estudio_sobre_la_insercion_de_la_gestion_ambiental_en_las_politicas_sectoriales_caso_colombia

MOLINA ARRUBLA. Carlos Mario. La Corte Constitucional, autoridad económica. (primer borrador)www.semana.com/documents/Doc-1217_200658.doc.p.15

NAGARIN. Mauro. Diagnóstico del mercado del gas natural en el cono sur de América (2009) http://plataformaenergetica.org/content/553

PARLAMENTO EUROPEO. *Directiva 2004/35/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental

http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/l28120_es.htm

PARLAMENTO EUROPEO. *Anexo 1 al Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental COM(2000) 66*.
http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_es.pdf
www.procuraduria.gov.co/descargas/conceptos/.../D-7990_C4935.doc

PARRAGA. Marianna. Ducto con Colombia convirtió a Venezuela en importadora de gas. http://www.soberania.org/Articulos/articulo_3624.htm.2007.

PINTO. José. Bolivia, primera potencia gasífera latinoamericana
http://www.soberania.org/Articulos/articulo_2340.htm (2009).

Portafolio.com.co. (Edición del 14 de junio de 2008)
Entre los grandes exportadores de energía quedará Colombia con la construcción de 6 hidroeléctricas

Procuraduría General de la Nación. Concepto No.4929 sobre Demanda de constitucionalidad,Ley1333/09.www.procuraduria.gov.co/.../conceptos/CONCEPTOS%202010/D-7977_C4929.doc

ROSEMBUJ. Tulio.
Fiscalitat ambiental: present i perspectivas. Revista Medi ambient. Nro 34. Universidad de Barcelona. 2009.
http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/revista/34/Fiscalidad_ambiental__presente_y_perspectivas-cast.jsp

TORRES Arias. Arcenio. ¿Qué tan claro está el marco normativo ambiental del sector eléctrico? Actividad de generación de energía. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. V jornadas en derecho del medio ambiente. 2003. http://www.acolgen.org.co/mod/docs/docs/uexternado.pdf

Transportadora de gas del interior. Internacional, informe Auditoría Externa de Gestión y Resultados 2007.
http://www.tgi.com.co/documentos/Informe%20AEGR%20TGI%20V7%20.pdf

UPME-ANH. Estudio para la formulación de una estrategia nacional de abastecimiento energético, Informe Final y archivos de soporte, Arthur D Little, agosto de 2006.
http://www.simec.gov.co/Portals/0/Documental/bases%20programa%20URE.pdf

UPME. Plan de expansión de referencia generación –transmisión. 2009-2023.
http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Expansion/2009/Plan_Expansion_2009-2023.pdf

UPME. Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2010 – 2024
www.plan_expansion_20102024_preliminar_def3_20100115_0324434(1).pdf.
p.21

UPME. Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2010 – 2024.
/www.upme.gov.co/Docs/Plan_Expansion/2010/Plan_Expansion_2010 2024_Preliminar_DEF3.pdf

UPME. Plan de Abastecimiento para el Suministro y Transporte de Gas Natural .
http://www.upme.gov.co/Index2.htm

UPME. Proyección de la demanda nacional de energía hasta el 2031
www.siel.gov.co/siel/documentos/documentacion/Demanda/proyeccion_demanda_ee_mar_2010.pdf

UPME. Plan de Abastecimiento para el Suministro y Transporte de Gas Natural . http://www.upme.gov.co/Index2.htm. p.27.

UPME. Colombia en los planes de Electrobras. Marzo 15 de 2010. http://www1.upme.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=156:colombia-en-los-planes-de-electrobras-&catid=51:noticias-principales&Itemi

UPME. Boletín estadístico de minas y energía 2003-2008.

UPME. Boletín Estadístico de minas y energía. 2003-2008. http://www1.upme.gov.co/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=110&task=finish&cid=6&catid=8. p.36
Cambios del marco regulatorio y una mejor situación de seguridad contribuyen a aumentar la inversión en el país.

XM.COM. Panorama del sector energético en Colombia(2007) http://www.xm.com.co/Artculos%20y%20Reconocimientos/Panorama%20Energetico%20en%20Colombia%20Latinoamerica.pdf

ANEXOS

Anexo 1

LEYES APROBATORIAS DE LOS TRATADOS SUSCRITOS POR COLOMBIA EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL

Colombia ha suscrito numerosos Tratados internaciones sobre protección ambiental, los cuales se han ratificado por el Congreso en de las siguientes leyes aprobatorias.(No se mencionan todas por su extensión).

Ley 994/05, se aprueba el Convenio de Estocolmo sobre "Contaminantes orgánicos persistentes"(firmado: Mayo de 2001).

Ley 960/05: Se aprueba la Enmienda del protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Beijing, China, diciembre de 1999).

Ley 885/04: Mediante el cual se aprueba el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos" firmado en Londres, noviembre de 1990.y el Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas 2.000" Firmado en Londres, marzo de 2000.

Ley 807/03. Por medio del cual se aprueban las enmiendas sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

Ley 766/02 por la cual se firma la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (firmada en Viena, septiembre de 1986).

Ley 740/02: por el cual se aprueba el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, firmado en Montreal, enero de 2000.

Ley 690/01, se aprueba el "Protocolo de enmienda al tratado de cooperación amazónica" firmado en Caracas, diciembre /98.

Ley 629/00, por el cual, se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático", firmado en Kyoto en diciembre de 1997.

Ley 523/99 por medio de la cual se aprueba “Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969” y el “Protocolo de1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos,1971” Firmada en Londres, septiembre de 1992.

Ley 461/98, por medio del cual se aprueba el “Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o por desertificación grave, en especial África” Firmado en Paris, junio de 1994.

Ley 408/97 por medio del cual se aprueba el “Convenio relativo a la Organización Hidrográfica Internacional (OHI), firmado en Mónaco, en mayo de 1967.

Ley 367/97 por medio de la cual se aprueba el “Convención relativa a los humedales de importancia especialmente como habitat de aves acuáticas” suscrito en Ramsar, en febrero de 1971.

Ley 356/97 por medio del cual se aprueba el “Protocolo relativo a las áreas y flora y faunas silvestres especialmente protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del gran Caribe” Kingston, enero de 1991 y los “Anexos al protocolo relativo a las áreas y flora y faunas silvestres especialmente protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del gran Caribe, Kingston, en junio de 1991.

Ley 304/96 por medio del cual se aprueba Acuerdo para la creación del Instituto interamericano para la investigación del cambio global IAI” Montevideo, mayo de 1992.

Ley 257/96 por medio del cual se aprueba “Convenio internacional de constitución de un Fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de Hidrocarburos”. Bruselas, noviembre de 1971.

Ley 259/96 por medio del cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Basilea, Marzo de 1989.

Anexo 2.

LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

La siguiente relación comprende algunas leyes y decretos en materia ambiental expedidas en los últimos 5 años.[164]

- Leyes

Ley 0945 de 2005 por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación", concluido en Basilea el diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Ley 0960 de 2005 por medio de la cual se aprueba la “Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono”, adoptada en Beijing, China, el 3 de diciembre de 1999.

Ley 1196 de 2008 por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes,” hecho en Estocolmo el 22 de mayo de 2001.

Ley 1252 de 2008 por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.

Ley 1259 de 2008 por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros y se dictan otras disposiciones.

Ley 1263 de 2008 por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

- Decretos.

Decreto 2300 de 2006 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1021 de 2006.

Decreto 3083 de 2007 por el cual se reglamentan el artículo 39 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el artículo 3º de la Ley 336 de 1996.

---

[164] Fuente: Ubiquando.com.co

Decreto 4843 de 2007 por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Decreto 1299 de 2008 por el cual se reglamenta el departamento de gestión ambiental de las empresas a nivel industrial y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1498 de 2008 por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° de la Ley 139 de 1994.

Decreto 2350 de 2009 por medio del cual se reglamenta la transición de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible prevista en el parágrafo del artículo 3° de la Ley 1263 de 2008.

Decreto 2600 de 2009 por el cual se reglamenta el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.

Anexo 3.

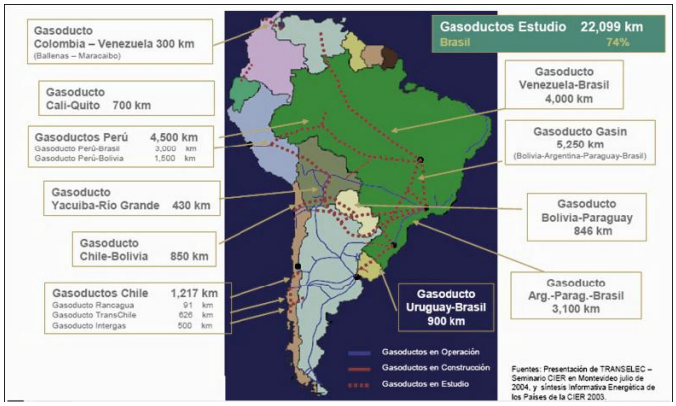
PANORAMA DE LA EXPLOTACIÓN DE GAS NATURAL EN LATINOAMÉRICA

La Dinámica del sector de exploración y transporte de gas, es activa en Centro y Suramérica. Por ejemplo la empresa multinacional ISI asiste a varios proyectos como son:

Red TGN y TGS Argentina, Red oleoductos Repsol, YPS Argentina, Oleoductos Oil Tanking, Argentina, Gasoducto Nor-andino, Argentina y Chile, Gas-Andes, Argentina. Chile, Red PEMEX-gas, México, Gasoducto Bajío, México, Gasoductos Transredes, Bolivia, Gasoductos Transierra, Bolivia, Gasoductos GNLC, Perú, Sistema de ductos Camisea, Perú, Oleoducto OCP, Ecuador, Gasoducto, Ecogas, Colombia. [165]

Actualmente se adelantan otros estudios exploratorios en Brasil, Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay y Chile, como se grafican a continuación:

Gasoductos en Latinoamérica



Fuente: SANIN

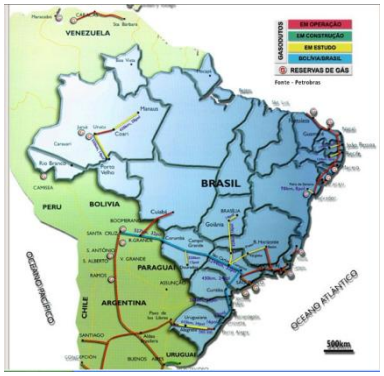
En particular se puede detallar la situación de algunos de estos países en cuanto a sus existencias de gas natural:

Brasil

[165] http://www.isi-solutions.com/spanish/mapa_de_ductos.php3

Se observa la proyección lineal hacia Venezuela, Bolivia y Argentina, con la construcción del *Gran gasoducto del sur*, que beneficiará a Brasil y al cono sur cuando alcance los 15 MMMCD de forma gradual hasta 2014.

Mapa 5. Los gasoductos de algunos países en Suramérica



En operación: En construcción: En estudio: Boliviano-brasileño:

Reservas de gas

Bolivia

Para el año 2004 la empresa estatal petrolera de Bolivia**,** Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos **(**YPFB**),** reveló las cifras de reservas de gas a través de la compañía DeGolyer & MacNaughton sobre 77 yacimientos de gas y petróleo, perfilándose como la primera potencia latinoamericana de gas "*no asociado al petróleo*"-o gas libre**,** con 76,4 billones de pies cúbicos**.**

Algunos analistas como Ramiro Paz, creen que se aplican cifras englobadas y engañosas sobre las existencias de gas natural, para mejorar las transacciones en la Bolsa de NY por parte de las multinacionales petroleras en Bolivia, como ya sucedió con la SHELL.[166]

Las reservas gasíferas probadas de Bolivia son (27.6 billones de pies cúbicos), probables(24.7) y posibles 24.1, en total 76.4.)[167] El estudio se realizó sobre 76 campos de hidrocarburos, 40 de los cuales son productores y 36 en reserva. En el 2001, las reservas gasíferas llegaban a 46,83 billones de pies cúbicos. Actualmente el crecimiento en las reservas petroleras se debe a los descubrimientos realizados en los campos de Margarita, San Alberto, San Antonio, Itaú, Madrejones y Tacobo**.**[168]

---

[166] GOMEZ Balboa Miguel.(2004). El proyecto Pacific LNG nunca existió. http://archivos.bolivia.indymedia.org/es/2004/07/10421.shtml

[167] Fuente: Yacimientos petrolíferos Bolivianos.2009.

[168] PINTO José. Bolivia, primera potencia gasífera latinoamericana

A pesar de las grandes reservas de gas libre, en Bolivia sólo una mínima parte de la población tiene acceso a este combustible para uso doméstico. Bolivia tiene más de 8,2 millones de habitantes, de los cuales la mayor parte utiliza el gas licuado de petróleo, (en La Paz, El Alto, Potosí, Oruro, Sucre, Cochabamba y Santa Cruz, este servicio sólo llega por redes a 11 mil usuarios cuyo precio es subvencionado por el Estado, mientras que en el área rural los pobladores aún utilizan la leña como combustible.

Venezuela

Para el 2006 este país contaba con reservas probadas de gas natural por el orden de 147.5 BPC. El 71% de esas reservas probadas se encuentran en la zona oriental del país, 24% en la zona occidental, 2.5% en el Norte de Paria, 2.4% en la Plataforma Deltana y el 0.14% en la zona sur.

El 90.8% de estas reservas probadas de gas natural corresponden a *gas asociado al petróleo* y 9.2% a *gas libre***.** El primero de ellos implica que cuando quiere vender sus hidrocarburos debe asegurar mercados para ambos (gas y petróleo) lo que no siempre es fácil de conseguir simultáneamente, sobre todo cuando existen limitaciones de producción de crudo por los acuerdos de cuotas fijados por la organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Actualmente se calcula que Venezuela tiene las octavas reservas mundiales de gas, calculadas en 150 billones de pies cúbicos de gas (BPC), y cuenta con otros 196 BPC que en un futuro cercano ingresarán como reservas probadas.

---

http://www.soberania.org/Articulos/articulo_2340.htm (2009).

Anexo 4.

NORMAS AMBIENTALES SANCIONATORIAS DE ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA, ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS

Las normas ambientales, de higiene y seguridad que rigen en varios países latinoamericanos son copiosas: en Argentina son cerca de 51 leyes, en Costa Rica 2, Puerto Rico, 3, Bolivia 2, Ecuador 6, Guatemala 2, Nicaragua 3, República Dominicana, 2, Chile 18, México 183, Brasil 4, Honduras 1, Perú 14, Venezuela 3.

En el caso del derecho europeo y anglosajón predominan los sistemas de compensación a través de fondos o de seguros que se activan cuando hay un daño ambiental y se requiere su indemnización.

ESPAÑA

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos, está regulada, con carácter de legislación básica, por el Real decreto legislativo 1/2008*, de 11 de enero/08.* El artículo 8º adiciona un régimen sancionador.

ARGENTINA

La Ley 25.675 de Política ambiental nacional, año 2002, hace notar en el daño ambiental la incidencia colectiva:
Artículo 27: "El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos."

ECUADOR

Expidió la *Ley de gestión ambiental*, en la que señala algunas normas de protección ambiental:*(Codificación 19, Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004)*

NICARAGUA

Promulgó la *Ley No. 559*, que distingue la contaminación de aguas (art 5º),del suelo(art 6º) , atmosférica,(art 8º), por ruido(art 9º), transporte de materiales y desechos tóxicos, peligrosos o contaminantes (art 10º**),** almacenamiento, manipulación o derrame de sustancias tóxicas, peligrosas o contaminantes(art 11º), y desechos degradables o no biodegradables (art 12).
Sobresalen la altas multas imponibles que van hasta los US $100.000,(art 11) y las pena de prisión.

MÉXICO

Dentro de su amplia legislación ambiental posee la *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Se debe recordar que México es un Estado federal y que hay normas propias para cada Estado. En el caso del Distrito Federal, en éste se presenta una de las más altas contaminaciones atmosféricas del mundo lo cual ha suscitado una mayor y mejor legislación ambiental para lo cual impone: multa, clausura temporal o definitiva, total o parcial, arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la Ley, y la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos autorizaciones correspondientes.

PERÚ

Su legislador expidió la Ley N° 28611 o *Ley general del ambiente.*

Anexo 5.

SITUACIÓN AMBIENTAL PARA TGI EN EL 2008

La gestión ambiental de esta empresa de conducción de gas ha sido cuidadosa. Según este informe, TGI ha identificado las actividades requeridas, su frecuencia y periodo de ejecución en el año, para cumplir la normatividad ambiental vigente, como son las leyes 23/73, 9ª/79 y 99/93, decretos 948/95, 02/82, 1220/2005, 2811/74, 1594/84, 2104/83y 2105/83 y resoluciones 8321/83, 1792/90, 778, 111, 405 y 406.[169]
Concluye el estudio que de los proyectos en operación, existen 27 autos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, lo cual refleja:

- 15 proyectos a los cuales se les autorizó la cesión de la licencia ambiental de Ecogas a TGI S.A. ESP.

- 6 proyectos con autos sobre cobro por servicio de control y seguimiento ambiental, que fueron cumplidos sin riesgo para la Empresa.

- Un proyecto con auto por requerimiento sobre visita de control y seguimiento 2006, para el cual se presentó recurso de reposición.

- Un proyecto para el cual se exonera la responsabilidad de la Empresa en un proceso sancionatorio ambiental abierto por medio de resolución, cumplido sin riesgo para TGI.

- Los cuatro autos restantes no generaron riesgo para la Empresa.

[169] TGI. Informe Auditoría Externa de Gestión y Resultados 2007. WWW.tgi.com (Informe en línea). Con acceso. 4 de marzo de 2009.

Anexo 6.

NORMAS DEL SECTOR DE CONDUCCIÒN DE ENERGIA ELECTRICA

Ley 56 de 1981	Sobre obras públicas de generación eléctrica y regulación de expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.
Decreto 2580de1984	Reglamenta los procesos judiciales necesarios para imponer servidumbres públicas.
Ley 142 de 1994	Artículo 57 Inciso 1º Imposición de servidumbres, y Permisos de paso.
Ley 143 de 1994	Establece el régimen de generación, interconexió transmisión y comercialización de energía. Exige la incorporación de la variable ambiental en decisiones que se adopten en materia energética.
La Ley 126 de 1938	Sobre servidumbres de conducción de energía eléctrica.

Anexo 7.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA “CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA”

De acuerdo a la Sentencia de la Corte Constitucional T 411 de 1992 los principios son:

“Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Consejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

Anexo 8.

TABLAS CORRESPONDIENTES A LAS GRAFICAS

En el análisis de la información recolectada en la presente investigación, las siguientes tablas apoyaron la confección de las gráficas presentadas en el capítulo 7.

TABLA I. Sanciones ambientales por recurso vulnerado

Flora	Suelo	Recurso hídrico	No informa	Total
40,9	3,2	7,5	48,4	
38	3	7	45	93

TABLA II. Tipo de decisión que resuelve el proceso

Tipo decisión	Gas	Energía eléctrica
No informa	0	8
Declaratoria caducidad	0	1
Exoneraciones	3	21
Procesos activos	10	3
Sanciones	13	34
Total	26	67

TABLA III. Tipo de decisión que resuelve el proceso

Autoridad ambiental	Sanciones	Exoneraciones	Investigaciones
CAR	4		
CBMB	1		
COPOGUAVIO	1		1
CORPONARIÑO	1		
CORMACARENA	1		
CORPOMAG	1		1
CORPOBOYACA	1	3	1
CORPOCALDAS	4		
CORPOCHIVOR	4	11	1
CORPOGUAJIRA	1		
CORPORINOQUIA	3	5	3
CRQ	1		
MAVDT	25	5	6
Total	48	24	13

TABLA IV. Tipo de sanción

Tipo de sanción	Porcentaje	Cantidad
Medida preventiva	4,3	2
Sanción	93,6	44
No informa	2,1	1
Total	100,0	47

TABLA V. Clase de sanción

Clase de sanción	Porcentaje	Cantidad
Multa	80,9	38
Suspensión o cierre establecimiento	0	0
Demolición obra	0	0
Decomiso	0	0
No informa	19,1	9
Total	100	47

TABLA VI. Exoneraciones por año

Año	Subsector Energía eléctrica	Subsector Gas
2000	0	
2001	0	
2002	3	
2003	1	
2004	5	
2005	3	
2006	1	
2007	2	1
2008	1	1
Total	16	2

TABLA VII. Tipo de recurso interpuesto

Tipo de recurso interpuesto	Porcentaje	Cantidad
Reposición	96,9	31
no informa	3,1	1
Total	100,0	32

TABLA VIII. Porcentaje del recurso de reposición

Recurso de reposición	Porcentaje	Cantidad
Si	53,2	25
No	12,8	6
No informa	34,0	16
	100,0	47

TABLA IX. Decisión de segunda instancia

Decisión segunda instancia	Porcentaje	Cantidad
confirma	88	22
revoca	0	0
no informa	12	3
Total	100	25

TABLA X. Declaratorias de caducidad frente a sanciones ambientales

	Subsector energía eléctrica	Subsector gas
Sanciones	34	13
Exoneraciones	21	3
Investigaciones	10	3
Sin información	8	0
Declaratoria de caducidad	1	0

TABLA XI. Valor de las multas

Año	Valor multa por año (en millones de pesos)
2000	46
2001	0
2002	0
2003	23
2004	0
2005	88
2006	154
2007	61
2008	37

TABLA XII. Eficacia de la sanción

Eficacia sanción	Se cumplió	No se cumplió	No informa	Cobro jurídico	Total
Porcentaje	12,8	0	85,1	2,1	100,0
Cantidad	6	0	40	1	47

TABLA XIII. Medidas de mitigación

Medidas de mitigación y/o compensación	Cantidad
actividades de despeje	1
cumplir medidas de concepto	1
reforestar	1
regeneración natural	1
siembra de 100 árboles	1
socialización actividades	1
efectuar socialización	2
siembra de 10 palmas de botella	2
siembra de árboles	4
no informa	79
total	93

TABLA XIV. Duración del proceso de investigación

Duración(meses)	Porcentaje	Número de procesos
menos de 1 año	29,0	27
1-2 años	21,5	20
2-4 años	8,6	8
4-6 años	2,2	2
no informa	38,7	36
total	100,0	93

TABLA XV. Normas más vulneradas

Normatividad	Número veces en que se ha violando la norma
Ley 99/93	9
Decreto 2811/1978	7
Decreto 1791/1996	6

TABLA XVI. Empresas investigadas por más de una autoridad

Empresa	Autoridades ambientales
Ecogas	2
Empresa energía Boyacá	
EPM	2
ISA	2

TABLA XVII. Empresas investigadas por más de una autoridad ambiental

Empresa	Autoridad ambiental
Ecogas	CAR
	CorpoBoyaca
Empresa de Energía de Boyacá	CAR
	CorpoBoyaca
	Corpochivor
	Corporinoquia
Empresas Públicas de Medellín E.S.P	Ministerio de Medio Ambiente
	Corpoguajira
ISA	Ministerio de Medio Ambiente
	Corpomag

TABLA XVIII. Nacionalidad de las empresas investigadas

Empresa	Nacionalidad	Departamento
Alcaldía de Santamaría	colombiana	Huila
Centrales eléctricas del Nariño S.A E.S.P	colombiana	Nariño
Electrificadora de Santander S.A E.S.P	colombiana	Santander
Electrificadora del Magdalena S.A E.S.P	colombiana	Magdalena
Electrificadora del Meta S.A. E.S.P	colombiana	Meta
Electrosochagota S.A E.S.P	colombiana	Boyacá
Empresa Chivor S.A	colombiana	Boyacá
Empresa de Energía de Bogotá S.A E.S.P	colombiana	Cundinamarca
Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P	colombiana	Quindío
Gas Boyacá S.A E.S.P	colombiana	Boyacá
Gases del Guavio S.A. E.S.P	colombiana	Cundinamarca

Generadora y comercializadora de energía del Caribe S.A E.S.P	colombiana	Atlántico
ISAGEN S.A E.S.P	colombiana	Antioquia
ISA-TRANSELCA	colombiana	Antioquia
Madigas Ingenieros S.A	colombiana	Meta
PB,Exploration Company (Colombia)	EEUU	Cundinamarca
TRANSELCA S.A E.S.P	colombiana	Antioquia
Ecogas-TGI	colombiana	Santander
Gas Natural del Centro S.A	colombiana	Caldas
MERCANTILE COLOMBIA OIL & GAS (cambió de nombre a INTEROIL COLOMBIA EXPLORA	EEUU	Cundinamarca
Petrobas Colombia Limited	Brasil	Cundinamarca
Termoeléctrica Termoemcali	colombiana	Valle del Cauca
Transportadora de gas del interior	colombiana	Santander
Empresas Públicas de Medellín E.S.P	colombiana	Antioquia
Central Hidroeléctrica de Caldas	colombiana	Caldas
Empresa Urra S.A E.P.S	colombiana	Córdoba
PROMIGAS S.A. E.S.P	colombiana	Atlántico
Empresa de energía del Pacifico S.A E.S.P	colombiana	Valle del Cauca
Empresa de energía de Casanare	colombiana	Casanare
Interconexión eléctrica S.A	colombiana	Antioquia
Empresa de Energía de Boyacá	colombiana	Boyacá

TABLA XIX. Ubicación por departamento de las empresas investigadas

Departamento	Cantidad empresas
Casanare	1
Córdoba	1
Huila	1
Magdalena	1
Nariño	1
Quindío	1
Atlántico	2
Caldas	2
Meta	2

Valle del Cauca	2
Santander	3
Boyacá	4
Antioquia	5
Cundinamarca	5

TABLA XX. Empresas investigadas por región

Región geográfica	Empresas investigadas	cantidad
Andina	77,4	24
Caribe	12,9	4
Orinoquia	9,7	3
Total	100	31

TABLA XXI. Investigaciones por departamento

Departamento	Porcentaje	Investigaciones
No informa	1,1	1
Antioquia	2,2	2
Atlántico	2,2	2
Bolívar	2,2	2
Guajira	2,2	2
Magdalena	3,2	3
Meta	3,2	3
Tolima	3,2	3
Cundinamarca	4,3	4
Santander	4,3	4
Córdoba	5,4	5
Valle del Cauca	6,5	6
Caldas	9,7	9
Casanare	17,2	16
Boyacá	30,1	28
Total	100,0	93

TABLA XXII. Proyectos con mayor número de investigaciones

Proyecto	Investigaciones	Sector	Ubicación
Estaciones de Compresión Cartagena-Jobo	2	Gas	Bolívar-Córdoba
Línea 230KV- Doña Juana-Miel	2	Energía eléctrica	Caldas
Oleoducto Guando-Chicoral	2	Gas	Tolima

Red gas natural en Manizales	2	Gas	Manizales
Termoeléctrica Termoemcali	2	Energía eléctrica	Valle del Cauca
Hidroeléctrica Urrá	4	Energía eléctrica	Córdoba

TABLA XXIII. Empresas con mayor número de investigaciones

Empresas con mayor número de investigaciones	Sanciones	Exoneraciones	Procesos activos	Total apertura investigaciones	
Promigas S.A E.S.P	3		1	4	100
Urra S.A E.P.S	3		1	4	
EPM	3			3	
ISA	4	1		5	
Empresa Energía Pacifico	4	1		5	
Chec, Caldas	4			4	
Empresa Energía Boyacá	10	15	3	34	
Empresa Energía Casanare		2	2	5	

TABLA XXIV. Autoridades que investigaron

Autoridad	Porcentaje	Cantidad
Corporaciones Autónomas Regionales	45,8	22
Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible	2,1	1
Ministerio de Medio Ambiente	52,1	25
Total	100	48

Anexo 9.

FORMATOS DE ENCUESTAS

TABLA XXV. Ficha 1de recolección de información

LAS SANCIONES AMBIENTALES IMPUESTAS A EMPRESAS DE CONDUCCION DE GAS NATURAL Y ENERGIA ELECTRICA EN COLOMBIA(2000-2008) Formato 1

Autoridad ambiental 1			
Fecha de elaboración 2			Nro de ficha:

Empresa investigada 3				
Municipio/Departamento 4				
Sector energético 5	Gas natural	✓		
	Energía eléctrica	✓		
Nombre del proyecto energético al que pertenece 6				
Resolución de apertura de investigación con fecha 7				
Motivo de la investigación 8	Denuncia	✓		
	Control y vigilancia	✓		
	Otros(Cuál)	✓		
Causa de la investigación 9	Violación al procedimiento (¿Cuál?)		Daño ambiental (¿Cuál?)	
Norma vulnerada 10	Dcto 2811/74	✓	Artículo;	
	Ley 99/93	✓	Artículo:	
	Otra (¿Cuál?)	✓	Artículo:	
Daño causado al medio ambiente (Descripción breve) 11				
Decisión tomada 12	Exonera	✓	☐ ☐ ☐ Resolución	
	Condena	✓	Resolución	
	Se inhibe	✓	Resolución	
Clase de sanción 13				
Valor de la multa 14	$			
Recurso interpuesto 15	Reposición	✓	Confirmó ✓ Auto	Revocó ✓
	Apelación	✓	Confirmó ✓ Auto	Revocó ✓
¿La sanción se cumplió? 16	Sí	No	Observación:	
¿El sancionado es reincidente? 17	Sí	No	Nro de sanciones que presenta: 18	

Propuesta a las Autoridades ambientales para establecer la cantidad de sanciones impuestas, su motivación, los recursos interpuestos, la decisión tomada, la multa impuesta, el lugar de ocurrencia y la norma vulnerada.

TABLA XXVI. Ficha 2 de recolección de información

LAS SANCIONES AMBIENTALES IMPUESTAS A EMPRESAS DE CONDUCCION DE GAS NATURAL Y ENERGIA ELECTRICA EN COLOMBIA (2000-2008) Formato **2**

Tribunal Administrativo o Centro de información Judicial	1
Fecha de elaboración (dd-mm-aaaa)	2
Número de ficha	3

Nombre del Actor	4					
Nombre del accionado	5					
Ciudad y departamento del hecho	6					
Sector energético al que pertenece	7	Conducción de gas natural	✓	Conducción de energía Eléctrica	✓	
Expediente	8					
¿Hubo daño ambiental?	9	SI	✓	NO	✓	
Tipo de Acción	10	Tutela		Popular		Cumplimiento
Fecha de la Acción	11					
Tipo de decisión de 1ª instancia	12	Condena	✓	Exonera	✓	Se inhibe ✓
Recurso interpuesto por el accionado	13	Reposición	✓	Apelación	✓	

Obligaciones generadas en el fallo: 15

		Valor
Multa	✓	
Reparación	✓	
Compensación	✓	
Indemnización	✓	
Diseños/ estudios	✓	
Planes de manejo	✓	
Acción de recuperación ambiental	✓	
Pago a favor del Actor	✓	

		Valor
Cierre de establecimiento	✓	
Disposición de vertimientos	✓	
Control de ruido	✓	
Cancelación de registro o licencia	✓	
Relocalización industrial	✓	
Otro (Cuál?)	✓	

Efectividad de la sanción 16	Se cumplió	✓	No se cumplió ✓

Observaciones: 17

Se confeccionó para indagar por las acciones de tutela y populares que se hubieran adelantado contra empresas de conducción de energía y gas natural; sus destinatarios fueron la Rama Judicial y la Procuraduría General de la Nación.

TABLA XXVII. Ficha 3 de recolección de información

LAS SANCIONES AMBIENTALES IMPUESTAS A EMPRESAS DE CONDUCCION DE GAS NATURAL Y ENERGIA ELECTRICA EN COLOMBIA (2000-2008) Formato 3

Empresa de energía eléctrica	
Ciudad y Departamento	
Fecha de elaboración	
Número de ficha	

Sanciones impuestas por las autoridades ambientales entre los años 2000 a 2008 a la empresa que dirige (especificar cada caso)

Año 1	Caso Nro 2	Nombre del proyecto 3	Por daño ambiental ¿Cuál? 4	Por incumplimiento de requisitos ¿Cuál? 5	Resultado: Sancionado o exonerado 6	Tipo de sanción impuesta 7	Valor multa 8	Recurso interpuesto (Reposición/Apelación) 9	¿Ganó el recurso? 10
2000	01								
	02 …								
Total 11									
2001	01								
(…)									

Su objetivo era el de sistematizar información solicitada a las empresas de energía eléctrica y gas natural sobre las sanciones que le fueron impuestas y su razón de ser.

Anexo 10.

METAS PROPUESTAS EN PRODUCCION ENERGETICA POR LA DIRECCION NACIONAL DE PLANEACIÓN 2005-2019

Tabla XXVIII Metas de producción en Colombia (2005-2019)

Tabla por Meta	Situación en 2005	Situación para 2010	Situación para 2019
(1) Aumentar cobertura del servicio de energía eléctrica en zonas interconectadas.	89,89%	94,93%	99,37%
(2) Aumentar cobertura del servicio de energía eléctrica en zonas no interconectadas –(ZNI).	34%	45,55%	75,49%
(3) Aumentar capacidad de generación.	13.398 MW	14.201 MW	16.017 MW
(4) Adicionar nuevas reservas de petróleo en 3.500 Mbl.(*)	1.473 Mbl(*)	Encontrar 1.500 Mbl	Encontrar 2.000 Mbl
(5) Aumentar las exportaciones de carbón	50,9 millones de ton	70 millones de ton	100 millones de ton
(6) Incrementar la exploración geológica básica del territorio.	334.594 km^2	558.748 km^2	860.594 km^2

Anexo 11.

OTRAS FIGURAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EUROPA

En el derecho anglosajón, encontramos varias figuras de protección ambiental como son: la Ley del "superfund" en Estados Unidos por la cual la *Comprensive enviromental response and civil liability (CERCLA)* creó este fondo para financiar las tareas de remediación ambiental producidas en sitios muy contaminados con el fin de establecer un cronograma de actividades para su remediación. El fondo puede acudir judicialmente contra los responsables del daño.[170]

En Estados Unidos también se creó una institución de protección a los derechos colectivos (*Public Trust*) que opera cuando no hay propietario individualizado de los bienes afectados con la contaminación, de manera que el Estado actúa como administrador fiduciario a favor de las generaciones futuras.

En cuanto al derecho español la protección ambiental se centra principalmente en la imposición de multas.[171]

La Unión Europea presenta formas alternas a la sancionabilidad ambiental que producen resultados positivos. Se viene hablando desde hace muchos años de la fiscalidad ambiental, según la cual, los Estados crean impuestos a las fuentes contaminantes, no como sanción, sino como una forma de reducir los efectos contaminantes. Por ejemplo la fiscalidad ambiental en Suecia representa actualmente casi el 4% del PIB en términos de ingresos.

En 1991, Suecia y Noruega introdujeron gravámenes sobre el dióxido de carbono, los cuales suponen una reducción de las emisiones en un 60% sobre las existentes.

Para 1993, Dinamarca, propuso el *Danish Energy Package* o política activa de reembolso, dirigida a los impuestos percibidos a las empresas que adecuen sus instalaciones a menores niveles de emisión y de contaminantes. Así, el impuesto

---

[170] Revista de derecho De Valdivia (Chile). Nro 15. Disponible en :scielo.cl/scielo.php?pid=S0718...script=sci. PINILLA Rodríguez Francisco A. Algunas consideraciones en torno al seguro ambiental: panorama comparado y situación dentro del sistema de evaluación de impacto ambiental vigente en Chile..

[171] En España "La Ley 4 de 1989, sobre conservación de la naturaleza, impone multas que van desde las 10.000 hasta las 50.000.000 pesetas; la de aguas (L. 29/85) fija los montos máximos también en 50.000.0000 de pesetas, y la de residuos (L.10/98) multas hasta de 200.000.000 de pesetas. Otra fórmula presenta la Ley Estatal de Costas (L. 22/88), ya que para hacer el cálculo de la sanción pecuniaria se toma en consideración un valor proporcional a la cuantía de las obras o explotaciones realizadas.

se convierte en un camino de ida y vuelta, se recauda para devolver como contraprestación por parte del Estado siempre que la empresa adapte sus instalaciones ambientalmente.[172]

Actualmente, en Dinamarca el 5,6% del PIB corresponde a ingresos tributarios que proceden de la fiscalidad ambiental. En Holanda, en 1996 se introdujo un impuesto que grava el consumo de combustible de origen mineral y gas natural. En Bélgica también se introduce el impuesto sobre CO2 para el consumo familiar, con la particularidad de que su recaudación se destina a financiar la seguridad social, mientras que los combustibles de la industria quedan exentos. Uno de los objetivos de la reforma tributaria ambiental es el de disminuir los tributos de las empresas sobre el capital, y reducir, al mismo tiempo, las contribuciones a la seguridad social.[173]

---

[172] ROSEMBUJ, Tulio. Fiscalitat ambiental: present i perspectivas. Revista Medi ambient. Nro 34. Universidad de Barcelona. 2009.
:http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/revista/34/Fiscalidad_ambiental__presente_y_perspectivas-cast.jsp(artículo en línea) Con acceso: 14 de mayo de 2009.

[173] Ibídem.

Anexo12.

SEGUROS AMBIENTALES EN VARIOS PAÍSES DE EUROPA Y EU.

Anexo 1 al Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental COM (2000) 66**.**

- Algunos países han puesto en vigor leyes específicas para dar una base jurídica a la reclamación de indemnizaciones por los daños al medio ambiente.[174]

- El campo de aplicación de algunas de ellas se limita a determinadas actividades o instalaciones industriales.[175]

- Dinamarca tiene una estructura reguladora similar a UK, aunque las autoridades locales conservan algunos poderes con respecto a la autoridad central. Finlandia tiene un organismo de medio ambiente central junto con trece agencias específicas regionales.

- Las sanciones penales se imponen en caso de infracción de una licencia o de una orden administrativa, pero en casos más graves la contaminación puede constituir un delito de derecho penal. "Algunos países, como Finlandia, Alemania y España han introducido en sus códigos penales un gran número de delitos contra el medio ambiente."

En cuanto a la carga de la prueba, la norma básica aplicable en la mayoría de los sistemas jurídicos de la Unión Europea es que le corresponde al demandante.[176]

LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE

---

[174] http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_es.pdf
"Los primeros en dar este paso fueron Noruega y Suecia. Es muy significativo que los restantes países escandinavos también han introducido ahora en su derecho civil leyes específicas sobre la compensación de los daños causados al medio ambiente. Entre otros países, Alemania tiene una ley similar y Austria va a aprobar una basada en gran medida en el Convenio de Lugano de 1993 sobre responsabilidad civil por los daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente."

[175] Ibídem: "…como ocurre en el caso de Dinamarca y Alemania, que incluyen en un anexo las industrias a las que es aplicable la legislación.
Por el contrario, las legislaciones finlandesa y sueca se aplican a cualquier actividad que cause daños al medio ambiente."

[176] Ibídem: "En derecho civil, lo normal es que el demandante deba demostrar que una causa o una versión de más. Este grado de fuerza probatoria se designa a menudo como «preponderancia de probabilidades» o «probabilidad predominante». Algunos países como Bélgica, Portugal e Islandia exigen grados de fuerza probatoria más elevados."

Las primeras manifestaciones de seguro ambiental en Estados Unidos, a partir de la década de los 70, fueron motivadas por la proliferación de una normativa ambiental a nivel estatal y federal, lideradas por la *National Environmental Policy Act* (Ley de Política Nacional Ambiental), de 1969, cuyo objetivo era conseguir que las actuaciones de las entidades públicas fueran llevadas a cabo del modo más respetuoso posible con el medio ambiente.

Entre los años 1973 a 1986, los aseguradores excluyeron los daños al medio ambiente en términos generales y lo restringieron a la cobertura de los riesgos causados por caso fortuito y accidental. [177]

Paralelamente, surgió el instrumento jurídico del *Superfund***,** el que se implementó como un fondo esencialmente reparador de los daños ambientales existentes y futuros. Este fondo actúa mediante tres objetivos claves: 1°: identificar los sitios que han sido seriamente contaminados por sustancias peligrosas, 2°: lograr la limpieza de los sitios contaminados e identificados, y 3°: obligar al responsable de la contaminación al fondo de limpieza, y proveer lo necesario en los procesos de descontaminación.

LA EXPERIENCIA EUROPEA

En Europa el seguro ambiental se manifestó indirectamente en diferentes modalidades de riesgo como el seguro de incendio, el seguro de responsabilidad civil por el desarrollo de determinadas actividades industriales y el seguro de responsabilidad civil específica por accidentes nucleares.

En Alemania la situación del seguro ambiental parte con el uso del seguro de responsabilidad civil que, desde 1920, plantea que el riesgo por la contaminación es cubierto con una exclusión importante, relacionada con los daños materiales causados por la influencia lenta de la temperatura del gas, del vapor o la humedad,

---

[177] Para los riesgos ambientales, se comenzó a utilizar una póliza de responsabilidad dirigida a la cobertura de los riesgos de empresa con alcance a riesgos ambientales, como la póliza *Comprehensive General Liability* (C.G.L.), que es complementaria dentro de la póliza de responsabilidad de empresas y está destinada a la cobertura de la contaminación directamente accidental, En ella, no se permite una indagación de los efectos a largo plazo que pudieran presentar riesgos a futuro, ya que sólo se ocupa de daños concretos y presentes. Para inicios de los 80 se aprobó la Comprenhensive *Environmental Response***,** *Compensation and Liability Act* (Ley General de Responsabilidad y Compensación Ambiental), conocida por las siglas CERCLA o también por su contenido que es el *Superfund*. (Los planes de descontaminación son financiados por este fondo de indemnización). Esta ley creó la figura *potential* responsible parties (PRP´s), En 1994, los aseguradores mejoraron sus resultados en los juicios asumidos por éstos y accionados por la EPA. En vista de esta incertidumbre, desde entonces las pólizas excluyeron formalmente la contaminación no accidental.

etc. El objetivo de la norma es el de fijar una responsabilidad objetiva, más que la responsabilidad por los daños inmateriales puros, entendiéndola como la no consecutiva a un daño material.

Con la entrada en vigor de la ley de Responsabilidad Civil sobre Medio Ambiente del 10 de diciembre de 1990, se estableció un sistema claro y limitativo para los efectos principales del seguro y por tanto de la responsabilidad civil derivada de los daños ambientales. Así, se concibe una responsabilidad sin culpa para los eventos dañosos a los componentes del medio ambiente.

La responsabilidad sin culpa se aplica a aquello en que es imposible prever la realización de un riesgo, de acuerdo a los datos científicos del momento. También se ha experimentado el uso de fondos de Indemnización, con una reglamentación similar a la estadounidense, donde uno de los efectos que se persigue del fondo es dar una respuesta rápida y efectiva en caso de producción de un daño, frente a la lentitud de los procesos judiciales de responsabilidad civil. [178]Igualmente, y a nivel internacional, las pólizas de seguros contra daños han avanzado en su aplicación como es el caso de los siniestros por derrames de hidrocarburos. En ese sentido la OMI (Organización Marítima Internacional) suscribió un tratado en 1969 sobre responsabilidad civil objetiva para sufragar los costos producidos por los derrames de crudo.

---

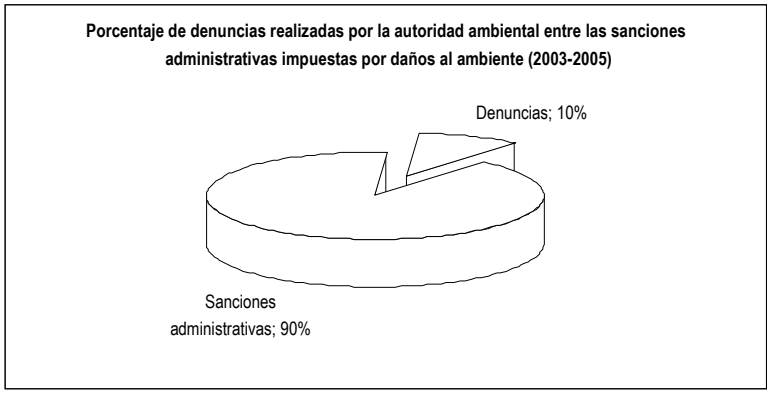
[178] Se pueden mencionar otros casos de fondos de indemnización, tales como: el *Fondo Internacional de indemnización por daños causados por contaminación de hidrocarburos*, creado en 1971; la Ley de Suecia sobre daños al medio ambiente de 1986, que establece un impuesto sobre las empresas que soliciten autorización para emisiones al medio ambiente, destinado al saneamiento del mismo; el Fondo francés para indemnizar personas que viven cerca de los aeropuertos; el Fondo holandés para indemnizar por los daños sufridos por la contaminación atmosférica, entre otros.

Anexo 13.

DELITOS AMBIENTALES INVESTIGADOS POR LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION

Entre los años 2003 a 2005 solo se remitió el 10% del total de conductas investigadas por las autoridades ambientales.

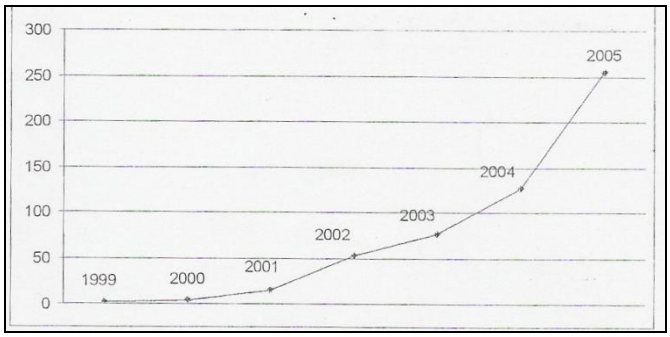
Gráfica I. Porcentaje de denuncias realizadas por la autoridad ambiental por las sanciones administrativas en delitos contra el medio ambiente (2003-2005)



Fuente: GUIZA Leonardo.

La gráfica I nos muestra el bajo índice de denuncias remitidas por las autoridades ambientales a la Fiscalía, para su investigación penal.

Gráfica II. Crecimiento de casos remitidos por las autoridades ambientales a la Fiscalía General por daños ecológicos (1999-2005)



Fuente: GUIZA Leonardo

Se observa en la gráfica II un crecimiento con relación a las denuncias remitidas a la Fiscalía General desde 1995 a 2005. Sin duda influyó la sanción de la Ley 99 de 1993. Creemos que el término *investigación* no es sinónimo de *condena*, ya que, en ese camino, hay algunas variantes exonerativas (bien sea porque el

investigado no cometió la acción censurable, por falta de pruebas o por que la Fiscalía no profundizó la investigación, decidiendo inhibirse o precluírla, factores que reducen las cifras finales).

En la siguiente tabla no se distingue si las investigaciones previas se concretaron en *escrito de acusación* (Ley 906 de 2004) o si la Fiscalía precluyó a favor del indiciado o imputado, cualesquiera fuera su condición dentro del proceso.

TABLA XXIX. Investigaciones ambientales

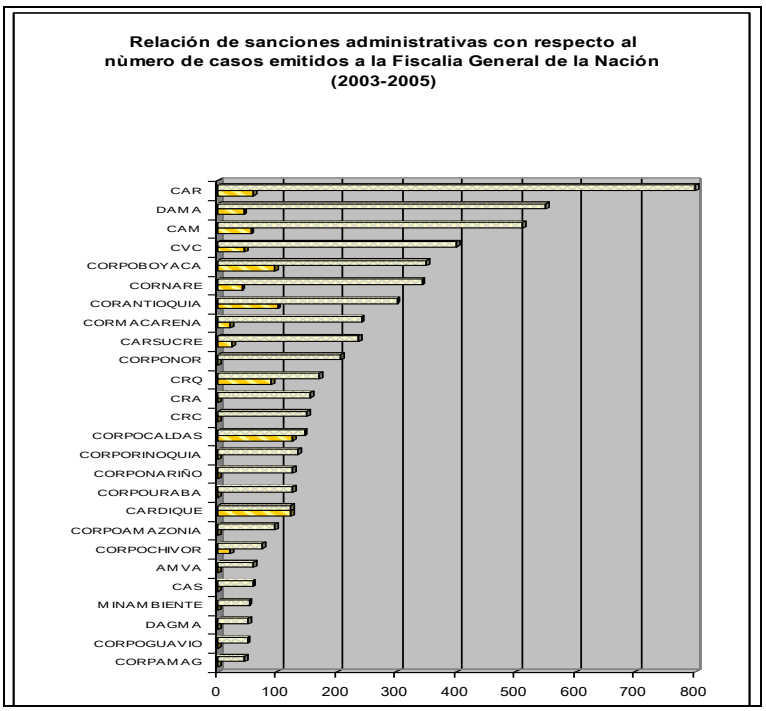
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Dirección Seccional	-	-	-	-	-	Buga	Buga	
Delito: Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales	-	-	-	-	-	2.179	1.722	3.901

Fuente: Anuario estadístico. Fiscalía General de la Nación 2006(1992-2006) Tabla 2.1. p.185.

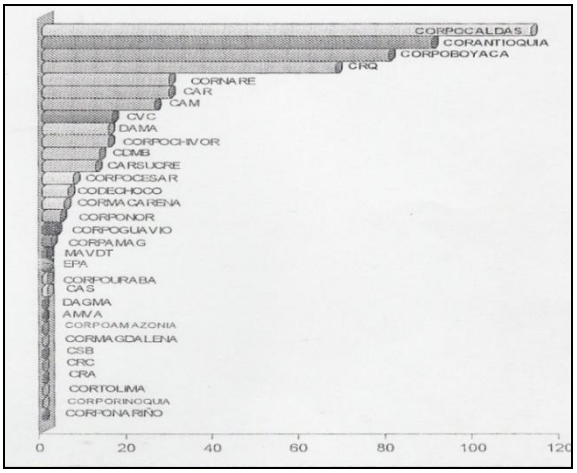
En este cuadro desarrollado por la Fiscalía, (que corresponde a la Tabla XXIX) solo se revela la actuación de la Seccional Buga (Valle) en el aporte de investigaciones por delitos ambientales como única entidad investigativa que inició investigaciones previas con un total de 3.901 indagaciones preliminares.

Parece llamativo que las demás seccionales no reportaran ninguna apertura de investigación a nivel nacional, salvo la Seccional Buga.

Gráfica III. Relación de sanciones administrativas con respecto al número de casos remitidos a la Fiscalía General de la Nación (2003-2005)



Gráfica IV. Denuncias remitidas a la FGN discriminado por autoridad ambiental (2000-2005)



Fuente: GUIZA.

En el periodo 2003-2005 la CAR fue la Corporación Autónoma que más denuncias remitió a la Fiscalía, seguida por el DAMA.

Durante el mismo periodo Corpocaldas, Corantioquia y Corpoboyacá fueron las autoridades ambientales que más denuncias remitieron a la Fiscalía. El Ministerio de ambiente no aportó denuncias en cantidad significativa.

TABLA XXX. Personas condenadas por delitos. Ley 906 de 2004. Año 2008(Seccionales de la FGN, Fase II)

	Total
Delito: Ilícito aprovechamiento…	1

Fuente: Anuario estadístico. Fiscalía General de la Nación 2008. Tabla 2.32. p.258

En esta Tabla XXX se relaciona un solo caso en el que hubo condena por parte de la judicatura, en el 2008.

TABLA XXXI. Personas condenadas por delitos 2007 (Ley 906 de 2004) Seccionales de la FGN, Fase I

	Seccional	Seccional	Total
Delito	Bogotá	Manizales	
Ilícito aprovechamiento	3	3	6

Fuente: Anuario estadístico. Fiscalía General de la Nación 2008. Tabla 7.5. p. 262

Al igual que en el cuadro anterior, se presentan solo 6 condenas en dos seccionales de la Fiscalía.

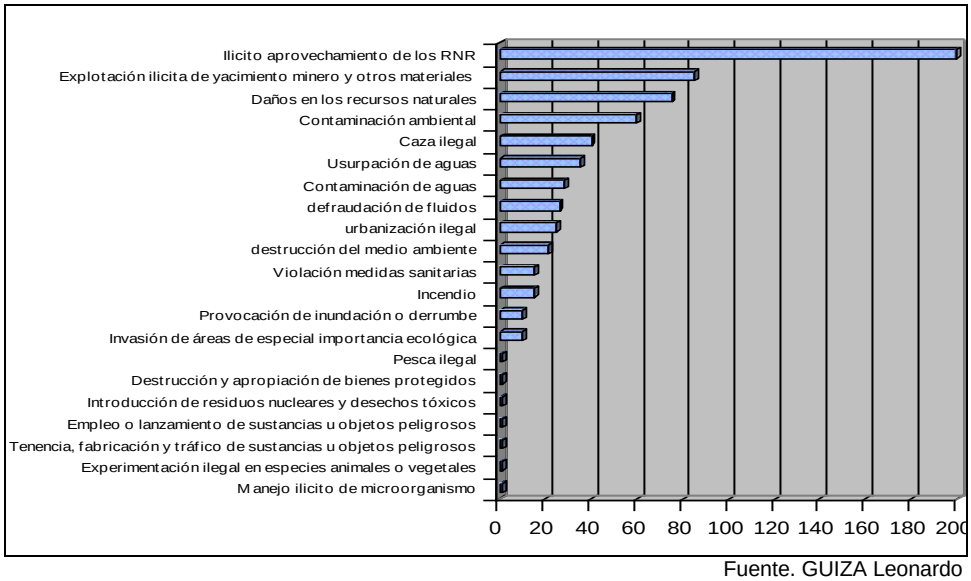
TABLA XXXII. Condenas por delitos contra el medio ambiente (Sistema Unidad de responsabilidad Juvenil.2008. Seccionales FGN, Fase I-II-III)

Delito	Seccionales Armenia, Buga, Manizales, Medellín, Palmira	Total
Ilícito aprovechamiento	8	8

Fuente: Anuario estadístico. Fiscalía General de la Nación 2008.Tabla 8.5. p.272.

En cuanto a la responsabilidad penal de menores de edad en la comisión de delitos ambientales (Tabla XXXII) la incidencia comparativa es un poco más alta con relación a las demás cifras presentadas, pero globalmente el índice sigue siendo bajo (8 casos).

Gráfica V. Remisión de casos de las autoridades ambientales a la Fiscalía General de la Nación por tipos penales (2003 2005)



Fuente. GUIZA Leonardo

Sobresale el delito de “ilicito aprovechamiento de los recursos naturales” como la conducta punible más investigada, seguida por la “explotación iícita de yacimiento minera y otros materiales”.

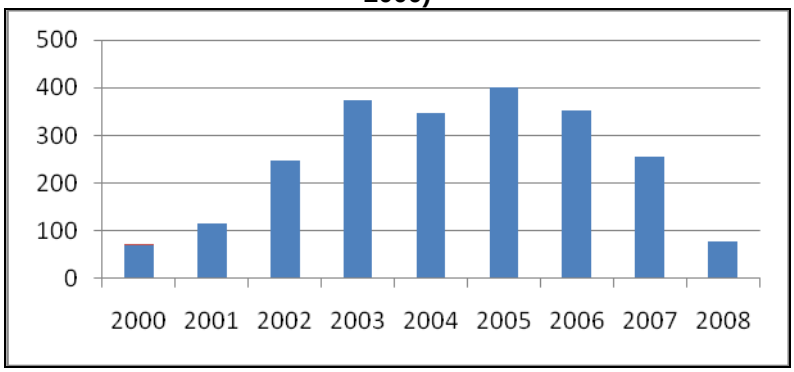
TABLA XXXII. Denuncias recibidas por la FGN, para trámite, Ley 600 de 2000

Delitos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total general
CAZA ILEGAL ART. 336			2		3	3	2	1		11
CAZA ILEGAL ART. 336 C.P.						2	2			4
CONTAMINACION AMBIENTAL ART. 332 C.P.	43	58	51	63	100	91	73	23	10	512
CONTAMINACION AMBIENTAL CULPOSA POR EXPLOTACION DE YACIMIENTO MINERO O HIDROCARBURO ART. 333 C.P.	1	5	12	2	5	1				26
DAÑO EN LOS RECURSOS NATURALES ART. 331 C.P.	5	16	97	94	68	102	84	90	49	605
EXPLOTACION ILICITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES ART. 338 C.P.	9	12	19	39	55	63	60	11	12	280
ILICITO APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES ART. 328 C.P.	9	17	58	169	111	114	116	124	7	725
INVASION DE AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLOGICA ART. 337 C.P.	3	7	6	4	3	13	5	4		45
MANEJO ILICITO DE MICROORGANISMOS NOCIVOS ART. 330 C.P.				1		3				4
PESCA ILEGAL ART. 335				1	1	6	3	2		13
VIOLACION DE FRONTERAS PARA LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES ART. 329 C.P.	2	1	2		1	3	7	1		17
Total general	72	116	247	373	347	401	352	256	78	2242

Fuente:Fiscalía General de la Nación (2010)[179]

Durante el año 2005 se remitieron el mayor número de denuncias (401) y la cifra más baja fue en 2008(78 casos).(Tabla XXXII)

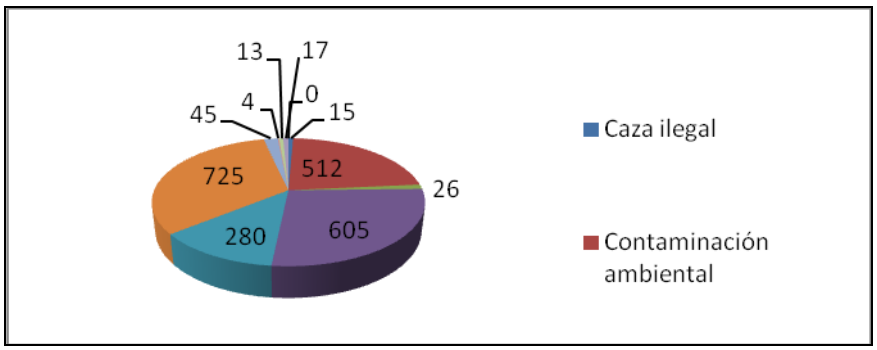
Gráfica VI. Denuncias recibidas por la FGN, por año, por delitos ambientales (Ley 600 de 2000)



Con relación a lo anterior, el año en que se recibieron más denuncias en la FGN, en vigencia de la Ley 600 de 2000, fue el 2005 con 401, seguido del año 2003, con 373 denuncias.(Gráfica VI).

Gráfica VII. Denuncias recibidas por la FGN , por delitos ambientales 2000-2008(Ley 600 de 2000)

[179] La fuente es la Fiscalía General de la Nación, información obtenida mediante Derecho de petición formulado en diciembre 16 de 2009.



Los delitos más denunciados a la FGN durante los años 2000-2008, fueron Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales con 725 casos, Daño en los recursos naturales con 605 casos y contaminación ambiental con 512 denuncias.(Gráfica VII).

TABLA XXXIII. Actuaciones en casos remitidos por denuncia, bajo la Ley 906 de 2004

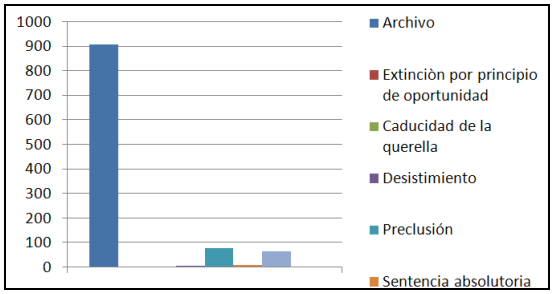
Actuaciones en casos recibidos para trámite bajo Ley 906 de 2004

DELITOS

Actuaciones	CAZA ILEGAL ART. 336	CONTAMINACION AMBIENTAL ART. 332 C.P.	CONTAMINACION AMBIENTAL CULPOSA POR EXPLOTACION DE YACIMIENTO MINERO O HIDROCARBURO ART. 333 C.P.	DAÑO EN LOS RECURSOS NATURALES ART. 331 C.P.	EXPLOTACION ILICITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES ART. 338 C.P.	ILICITO APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES ART. 328 C.P.	INVASION DE AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLOGICA ART. 337 C.P.	MANEJO ILICITO DE MICROORGANISMOS NOCIVOS ART. 330 C.P.	PESCA ILEGAL ART. 335	VIOLACION DE FRONTERAS PARA LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES ART. 329 C.P.	Total general
ARCHIVO ART. 79 LEY 906 DE 2004	9	78	1	229	159	423	7	2	2		910
EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL POR APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD		1									1
Extinción de la acción penal por caducidad de la querella				1			1				2
Extinción de la acción penal por Desistimiento				4	1						5
Preclusión	1	5		13	28	32	1				80
Sentencia Absolutoria		1		2	2	2				2	9
Sentencia Condenatoria	1	8		5	7	38	1		3	1	64
Total general	11	93	1	254	197	495	10	2	5	3	1071

En vigencia de la Ley 906 de 2004 la FGN terminó las investigaciones previas sobre todo por *Archivo* (910 casos) y por *Preclusión* (80 casos) durante el periodo 2000-2008.(Tabla XXXIII).

Gráfica VIII. Formas de terminación de las investigaciones en la FGN, por delitos ambientales: 2000-2008



Fuente FGN (2010)

Las sentencias condenatorias fueron ínfimas ya que solo alcanzaron 61 casos de un total de 1.071 de las investigaciones iniciadas. Las condenas absolutorias llegaron a 9.

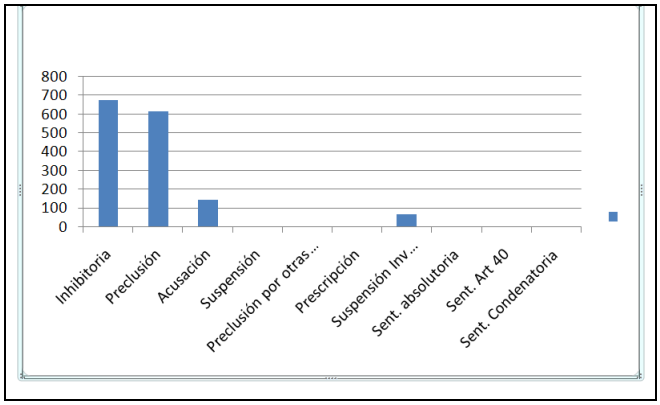
TABLA XXXIV. Actuaciones en denuncias recibidas por la FGN, en delitos ambientales, bajo la Ley 600 de 2000

Actuaciones en denuncias recibidas para trámite bajo Ley 600 de 2000

Actuaciones	DELITOS										
	CAZA ILEGAL ART. 336 C.P.	CONTAMINACION AMBIENTAL ART. 332 C.P.	CONTAMINACION AMBIENTAL CULPOSA POR EXPLOTACION DE YACIMIENTO MINERO O HIDROCARBURO ART. 333 C.P.	DAÑO EN LOS RECURSOS NATURALES ART. 331 C.P.	EXPLOTACION ILICITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES ART. 338 C.P.	ILICITO APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES ART. 328 C.P.	INVASION DE AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLOGICA ART. 337 C.P.	MANEJO ILICITO DE MICROORGANISMOS NOCIVOS ART. 330 C.P.	PESCA ILEGAL ART. 335	VIOLACION DE FRONTERAS PARA LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES ART. 329 C.P.	Total general
EJECUTORIA DE INHIBITORIA	5	190	5	243	61	153	12	2	1	3	675
EJECUTORIA DE PRECLUSION Y ARCHIVO DILIGENCIAS	6	115	10	117	62	289	11		5	2	617
EJECUTORIA DE RESOLUCION ACUSACION		15	1	30	7	83	5	1	4	1	147
EJECUTORIA RESOLUCION SUSPENSION DE INVESTIGACION				2							2
PRECLUSION INSTRUCCION OTRAS CAUSAS				4		2			1		7
PRESCRIPCION ART. 531 LEY 906/04						1					1
SUSPENSION DE LA INVESTIGACION PRELIMINAR		47	2	15		6				1	71
TERMINACION POR SENTENCIA ABSOLUTORIA ETAPA DE JUICIO						1					1
TERMINACION POR SENTENCIA ART 40 APROBADO ETAPA DE JUICIO						1					1
TERMINACION POR SENTENCIA CONDENATORIA ETAPA DE JUICIO						1					1
Total general	11	367	18	411	130	537	28	3	11	7	1523

En los procesos que se originaron en vigencia de la Ley 600 de 2000, las decisiones de cierre de la investigación tomadas por al FGN, son similares a los guarismos antes mostrados. Predomina la *inhibición* de la investigación (675 casos), seguida por *Preclusión* (617 casos) en un total de 1.523 denuncias recepcionadas.

Gráfica IX. Formas de terminación de las investigaciones en la FGN, por delitos ambientales bajo la Ley 600 de 2000 (2000-2008)



En relación con lo anterior, la gráfica IX refleja que las sentencias fueron casi inexistentes(una por cada ítem).

TABLA XXXV. Denuncias ambientales remitidas para trámite bajo la Ley 906/04

Casos recibidos para trámite bajo Ley 906 de 2004

Delitos	Año 2005	2006	2007	2008	Total general
CAZA ILEGAL ART. 336		4	9	11	24
CONTAMINACION AMBIENTAL ART. 332 C.P.	12	35	120	281	448
CONTAMINACION AMBIENTAL CULPOSA POR EXPLOTACION DE YACIMIENTO MINERO O HIDROCARBURO ART 333 C P.		2	1		3
DAÑO EN LOS RECURSOS NATURALES ART. 331 C.P.	50	137	304	397	888
EXPERIMENTACION ILEGAL EN ESPECIES ANIMALES O VEGETALES ART. 334 C.P.		1	1	3	5
EXPLOTACION ILICITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES ART. 338 C.P.	18	150	225	278	671
ILICITO APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES ART. 328 C.P.	18	97	210	567	892
INVASION DE AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLOGICA ART. 337 C.P.	2	14	9	7	32
MANEJO ILICITO DE MICROORGANISMOS NOCIVOS ART. 330 C.P.	2	2		1	5
PESCA ILEGAL ART. 335	2	3	7	7	19
VIOLACION DE FRONTERAS PARA LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES ART. 329 C.P.	1	5			6
(en blanco)	14	28	54	77	173
Total general	119	478	940	1629	3166

Los tres tipos de casos más numerosos recibidos entre el lapso 2005-2008 por la FGN, correspondieron a Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales con 897 delitos, Daño en los recursos naturales, con 888 y explotación ilícita de yacimiento minero con 671. Finalmente, en cuanto a la eventual renuncia de la facultad de investigar en materia penal, opera el *Principio de oportunidad* presente en la Ley 906 de 2004 o código de procedimiento penal, el cual determina 17 causales para que la Fiscalía General de la Nación suspenda, interrumpa o renuncie a la persecución penal del infractor (Ley 906 de 2004, artículo 324).

Algunos criterios del *principio de oportunidad* que aconsejan la improcedencia de la acción penal, se ubican en los numerales 1, 11, 12,13 y 14.[180]

[180] Ley 906 de 2004, artículo 324: Principio de oportunidad.

Anexo 14.

PRINCIPIOS INSPIRADOS EN EL DEBIDO PROCESO

Algunos de los principios se enuncian como:

PRINCIPIO DE TIPICIDAD

El aforismo latino *Nullum crimen, nulla poena sine previae lege* (No existe delito sin ley previa) tiene un vinculo intrínseco con los principios de legalidad y tipicidad.

Es una figura de origen penalista que acumula las condiciones de previsión y certeza de las normas.[181]

En el artículo 29 de la Carta se identifica cuando se prohíbe juzgar por fuera de las leyes preexistentes al acto imputado.

PROHIBICIÓN DEL *NON BIS IN ÍDEM* (*NE BIS IN ÍDEM*)

Su esencia radica en impedir que se adelanten dos o más procesos o sentencias cuando exista identidad subjetiva (*eadem persona*), identidad de causa pedida(*eadem causa petendi*) e identidad de causa objetiva(*eadem res*).Otro elemento consustancial que presenta la figura, es su relación con la cosa juzgada.

GARCIA DE ENTERRIA ejemplifica un fallo del Tribunal Constitucional de España en el que se resuelve un recurso de amparo (para nosotros sería una Acción de Tutela) en la que se da una clara violación a este principio.[182]Reporta el mismo autor el cambio de jurisprudencia con el protagonismo del Tribunal Constitucional para el cual:

En otros países se contempla la misma figura, con algunas restricciones.[183]

---

[181] OSSA. op. cit. p 263.

[182] GARCIA DE ENTERRIA. Eduardo. La constitución como norma y el tribunal constitucional. Civitas Tercera reimpresión de la tercera edición. 1994. p.245.: El actor había sido sancionado por encubrir una infracción de contrabando y un delito penal. El tribunal constitucional "declara de manera explícita que dicha técnica (del *bis in ídem*) no cabe ya tras la constitución, pero en que en el caso del recurso, la administración y el juez habían sancionado hechos distintos(aquella la importación clandestina de diamantes, éste , el pago en pesetas, sin autorización administrativa, de dicha mercancía

[183] En Estados Unidos la figura de la *double jeopardy* tiene su origen en la quinta enmienda de la constitución: "*Ninguna persona será permitida a ser sometida para el mismo delito dos veces para ser puestos en doble peligro para su vida o miembros."*

Por su parte en la Constitución Política Peruana, el principio *Non Bis In Ídem* se encuentra implícitamente enunciado en el inciso 13 de su artículo 139, que prescribe "La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada.

En este sentido NEGRETE[184] invoca la sentencia C-214 de 1994, la cual analiza la parte final del inciso 4º del artículo 29 de la C.P en la que se da un alcance del principio como marcadamente penal ya que se refiere al *sindicado*, pero puntualiza que su aplicación se hace extensiva al derecho administrativo. En la Sentencia C-599 de 1992: "Lo incompatible en estos casos, según el principio del NON BIS IN IDEM**,** es la simultaneidad de sanciones de la misma naturaleza o la doble falta".

Distinguió la sentencia el ámbito de aplicación de la potestad penal y la potestad administrativa y restringió los alcances del debido proceso, lo que suscitó el salvamento de voto de varios magistrados.[185]

Igualmente la sentencia T 520 de 1992 definió los alcances del principio en mención y lo equiparó no solo a las actuaciones penales sino a todas las actuaciones administrativas.

PROHIBICIÓN DE ANALOGÍA *IN MALAM PARTEM*

Consiste en prohibir que, ante la falta de una norma para el caso concreto, se aplique otra similar en contra del investigado. De aceptarse tal analogía, se violaría la interpretación taxativa de la norma, agregando elementos que no son normativos y que son desfavorables al imputado. Se violaría así el argumento *a simili* establecido en la Ley 153 de 1887 la cual exige: que si no hay ley exactamente aplicable, que entre las dos normas (la legislada y la que no lo es) haya semejanza y que exista la misma razón para aplicar a la última, el precepto de la legislada.

EL DERECHO DE DEFENSA

En México, el primer antecedente de la prohibición N*e bis in ídem,* aparece en el artículo 25 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, quedando en el artículo 24 de la Constitución Política del 5 de febrero de 1857 y en la de 1917.En Argentina se introdujo solo a partir de la reforma constitucional de 1994, con la incorporación a la Constitución de diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22), entre los que se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)

[184] NEGRETE Montes. Rodrigo. Régimen sancionatorio en materia ambiental. En: Lecturas sobre el medio ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2.002.Tomo VI. p.301.

[185] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-599 de 1992: "La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege "el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente", mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones*".*

El derecho a la defensa asegura a las partes la posibilidad de efectuar a lo largo de todo el proceso sus alegaciones, así como el poder probarlas y controvertir las contrarias, con la seguridad de que serán valoradas en la sentencia. Las partes de un proceso siempre han de estar informadas respecto de las actuaciones del procedimiento, mediante la notificación de las resoluciones que afecten a cada una de ellas y que, en definitiva, inciden en el proceso. Este principio supone la aplicación de la ética jurídica, de la moralidad administrativa, de la ecuanimidad, de la justicia y el respeto por los asociados.[186]

GARCIA DE ENTERRIA [187] incluye en este principio la presunción de inocencia y la contradicción, entre otros principios: "Derecho encausado a proponer y presenciar las pruebas pertinentes así como a la vista y audiencia de la totalidad de las actuaciones del expediente y a no declarar contra sí mismo."

IMPARCIALIDAD

Es la garantía que asegura a todos los ciudadanos la no intervención de Jueces y Magistrados en el conocimiento y decisión de asuntos en los que puedan tener interés como parte, bien sea a título personal o como representantes de otras personas. y en caso de no declararse impedidos, pueden ser recusados por la parte que se crea perjudicada.La imparcialidad judicial no es ni más ni menos que el mantenimiento de la igualdad de partes durante el proceso, amparada por al equidad y rectitud del funcionario que decide sobre el conflicto.[188]

FAVORABILIDAD

Se identifica con la retroactividad de la ley más benigna. Su naturaleza es penal pero se aplica al ámbito administrativo.A pesar de algunas críticas de la doctrina sobre la aplicación de la favorabilidad al derecho administrativo sancionador, la Corte Constitucional(en la sentencia T 438 de 1994) se manifestó a favor de extender las garantías de este principio a todas las actuaciones tanto judiciales como administrativas.

LA CARGA DE LA PRUEBA

Para el jurista romano PAULO (Julius Paulus Prudentissimus, siglo III d.c) "prueba el que afirma, no el que niega", lo que supone una carga, mediante los medios de prueba válidos, para la parte que está interesada en que se tenga como válida su

---

[186] OSSA. Op.cit. p 282.

[187] GARCIA DE ENTERRIA. Eduardo. Curso de derecho administrativo II. 9ª edición. Madrid: Civitas. 1977. p.195-196.

[188] FERRARI. Betiana ¿Qué debemos entender cuando hablamos de imparcialidad?. X Congreso de Derecho Procesal Garantista.Argentina.p.8-9.
www.e-derecho.org.ar/.../Que%20debemos%20entender%20cuando%20hablamos%20de%2...

afirmación y así, ésta influya en la decisión final del proceso.[189] De ahí que podamos concluir que la carga o el trabajo de probar un enunciado deben recaer en aquel que rompe el estado de normalidad.

En un sistema inquisitivo dicha carga de la prueba la realiza el Estado (por medio de sus órganos autorizados) de manera que pueda acreditar la responsabilidad penal del encartado, con el deber de indagar las circunstancias eximentes o atenuantes invocadas por él, en su favor.

Es importante señalar que la carga de la prueba *(onus probandi)* le corresponde al Estado ya que el fundamento del *onus probandi* radica en el aforismo "lo normal se presume, lo anormal se prueba". Por tanto, quien invoca algo que rompe el estado de normalidad, debe probarlo (*affirmanti incumbit probatio*: a quien afirma, incumbe la prueba).

Para ROJAS[190] la dinámica en la carga de la prueba, ya sea en un sistema dispositivo (como el administrativo ambiental) o inquisitivo en una tendencia moderna procura un modelo esquemático más sencillo, de manera que ya no se debe hablar de la carga de la prueba sino de la obligación de probar, directriz que se inspira en la Ley de enjuiciamiento Civil de España (Ley 1ª de enero 7 de 2000), de manera que se obtenga la verdad real, según sea aportada por cualquiera de las partes.

EL DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO

Es la misma garantía constitucional de *no autoincriminación*, en la cual el silencio voluntario del individuo que interviene en un juicio penal, se constituye en una forma de defensa y por tanto en un verdadero derecho de carácter fundamental que hace parte del debido proceso. La sentencia C-621 de 1998, plasmó los alcances de este principio. [191]Según el fallo, se derivan una serie de actitudes procesales a favor del investigado como callar, no probar, no demostrar su inocencia y menos, declarar en su contra. Varios autores clásicos como Becaria, Carrara y Dei Malatesta se han manifestado sobre este derecho procesal.[192]

---

[189] HOUED Vega. Mario. La carga de la prueba en el proceso penal.http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2003/houed03.htm

[190] ROJAS. Op.cit. p.334-335.

[191] Corte Constitucional. Sentencia C-621 de 1998. “Es el Estado el que corre con la carga de la prueba y, en consecuencia, es de su resorte impulsar la actividad procesal orientada a establecer la verdad de los hechos y a desvirtuar, si las pruebas que aporte y que se controvierten a lo largo del proceso se lo permiten, la presunción que favorece al procesado.”

[192] Corte Constitucional Sentencia C-782 de 2005. ‘‘Una contradicción entre las leyes y los sentimientos naturales del hombre nace de los juramentos que se exigen al reo, para que sea un

PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Impone un trato igual para todas las personas procesadas, ya que ante un mismo hecho se debe dar un tratamiento igual en el derecho aplicable. La Corte Constitucional lo definió como:

> "El trato que no discrimina entre quienes se hallan en las mismas circunstancias permanece incólume al permitir el mismo juzgamiento para todas las personas que están sometidas a la competencias de los jueces regionales" (Sentencia C-053 de 1993)

Igualmente, en cumplimiento del debido proceso y de la principialística en general, se derivan otros principios de orden legal que se pueden aplicar al derecho administrativo sancionador, señalados en el Código Contencioso Administrativo (CCA).

---

hombre veraz precisamente cuando mayor interés tiene en ser falso; como si el hombre pudiese jurar sinceramente que ha de contribuir a su propia destrucción..."

Anexo 15.

RESERVAS INTERNACIONALES DE GAS NATURAL 2003-2007

TABLA XXXVI. Algunas reservas internacionales probadas de gas natural (2007)

País	2003	2004	2005	2006	2007
Estados Unidos	541	526	511	523	546
Canadá	185	184	187	188	184
México	36	38	39	43	46
Total Norte América	**762**	**748**	**737**	**754**	**776**
Argentina	41	45	46	46	45
Bolivia	6	10	12	13	14
Brasil	10	11	11	11	11
Colombia	8	9	9	9	9
Trinidad y Tobago	25	27	30	36	39
Venezuela	25	28	28	28	29
Otros Sur y Cent. América	3	4	5	5	6
Total Sur y Centro América	**119**	**134**	**141**	**148**	**152**
Azerbaijan	5	5	5	6	10
Dinamarca	8	9	10	10	9
Alemania	18	16	16	16	14
Italia	13	12	11	10	9
Kazakistan	13	21	23	25	27
Paises bajos	58	69	63	65	65
Noruega	73	79	85	88	90
Polonia	4	4	4	4	4
Romania	13	13	12	12	12
Rusia	579	591	598	612	607
Turmekistan	55	54	59	62	67
Ucrania	18	19	19	19	19
Reino Unido	103	96	88	80	72
Uzbekistan	54	56	55	55	59
Otros Europa y Euro Asia	11	11	11	12	11
Total Europa y Euro Asia	**1.024**	**1.055**	**1.061**	**1.076**	**1.076**

Fuente UPME 2003- 2008

Las reservas de gas natural para el mismo periodo (2003-2007) fueron mucho mayores en Norteamérica que en Sur y centro América. En nuestro continente las mayores reservas de gas las tenía Argentina (45 trillones pies cúbicos) seguida de Trinidad y Tobago(39) y Venezuela(29).[193]

[193] Ibídem. p.38.

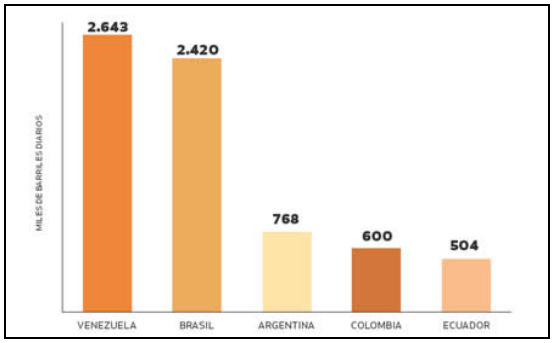
Anexo 16.

APROXIMACIÓN AL MERCADO DE HIDROCARBUROS

En la producción de petróleo, también suele haber producción de gas natural, por ello es necesario describir la situación evolutiva de la explotación del petróleo en nuestro país en los últimos años.

El país produjo 600.000 barriles diarios (b/d) en 2008, más de los 540.00 b/d producidos en 2007. Con un consumo calculado en 267.000 b/d en ese mismo año, Colombia exportó algo más de la mitad de su producción, con sus tres principales crudos de exportación (extraídos de Cusiana, Cupiagua y Orito) los cuales ascendieron a 155.000 b/d con destino a Estados Unidos en 2007. Para el 2009 tuvo reservas probadas equivalentes a 1360 millones de barriles, las quintas más grandes de Sudamérica.

Grafica X. Mayores productores de petróleo en Sudamérica (2008)



Fuente Petróleo.com (2009)

En la gráfica X se observa que durante el año 2008 Venezuela encabezaba la lista de producción de petróleo en Sudamérica con 2.643.0 barriles diarios de petróleo, seguida de Brasil (2.420.0), Argentina (769.000) y Colombia(600.000).

La Energy Information Administration pronosticó que la producción petrolera de Colombia decaerá a un promedio de 4% anual en el corto plazo, llegando a 590.000 b/d en 2009 y a 550.000 b/d en 2010.[194]

[194] Ibídem.

El campo más grande del país es el complejo de Cusiana/Cupiagua operado por British Petroleum Company(BP) cuya producción declinó más de 50% desde 1999.

- Oleoductos

En cuanto a este tipo de proyectos costeros, en nuestro país existen cinco oleoductos principales, cuatro de los cuales conectan campos productivos con el terminal de exportación de Coveñas, sobre el mar Caribe. Se incluyen el oleoducto Ocensa, de 800 kilómetros, que transporta 615.000 b/d de los campos de Cusiana y Cupiagua; el oleoducto Caño Limón, de 740 kilómetros, y los oleoductos más pequeños de Alto Magdalena y Colombia Oíl.

El quinto oleoducto, el TransAndino, lleva crudo del campo Orito en la Cuenca del Putumayo al puerto colombiano de Tumaco sobre el Pacífico. El oleoducto Transandino también transporta crudo producido en Ecuador. El oleoducto de los Llanos Orientales ayudaría a mantener la inversión en nueva producción en la región oriental.[195]

- Refinerías

En el 2006, la firma suiza *Glencore International* y Ecopetrol iniciaron la ampliación por US$800 millones de la refinería de Cartagena con lo cual se buscó aumentar la producción de la planta de 75.000 a 140.000 b/d en el 2010 y la modernización para entregar productos refinados.

Para el 2008, Ecopetrol otorgó a la empresa *Foster Wheeler* el contrato para modernizar la refinería de Barrancabermeja con el fin de mejorar el procesamiento de crudos pesados, aumentar su producción de combustibles limpios y ampliar su capacidad de destilación a 300.000 b/d. Para el 2008, Colombia tenía una capacidad de refinación de 285.850 b/d de crudo. A través de cinco refinerías principales, todas son de propiedad de Ecopetrol. La más grande es la de Barrancabermeja, Santander, con capacidad de 205.000 b/d.

- Gas metano de carbón

El gas metano de carbón (GMC) es un hidrocarburo gaseoso que aparece junto a las reservas de carbón. Es similar al gas natural y puede inyectarse a los gasoductos sin un tratamiento especial.

---

[195] http://www.petroleo.com/pi/secciones/PI/ES/MAIN/IN/ARTICULOS/doc_74031_HTML.html?idDocumento=74031.

En 2008 la empresa *Drummond* realizó el descubrimiento de 2,3 billones de pies cúbicos de GMC en sus minas de Colombia. El GMC tiene el potencial de incrementar las reservas probadas de gas natural de Colombia, facilitar una mayor producción y permitir exportaciones adicionales a países vecinos.

- Reservas internacionales de gas natural

Para el 2007 se calculaba un total de 7.73 trillones de metros cúbicos solo en sur y centro América, frente a 7.98 trillones existentes en Norte América.[196]

En Latinoamérica: Encontramos algunos de los actuales proyectos de gasoductos diseminados en Argentina, Chile Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y México con una dinámica propia. Este panorama energético en el que Colombia ocupa una producción intermedia, nos muestra una panorámica interesante para la incursión en este renglón energético en el futuro mediano.

- Gasoductos en Colombia

La red se extiende desde los departamentos del Huila hasta la Guajira y tiene una derivación del centro del país hasta el oriente, entre Cusiana y Apiay. Las reservas de gas natural de Colombia están distribuidas en 18 cuencas, siete de las cuales tienen producción activa. El mayor volumen de reservas de gas natural de Colombia está ubicado en la cuenca de los Llanos, aunque de la cuenca de La Guajira sale la mayor parte de la actual producción.

MAPA 6. Infraestructura petrolera en Colombia

[196] UPME. Boletín Estadístico de minas y energía. 2003-2008. http://www1.upme.gov.co/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=110&task=finish&cid=6&catid=8. p.36.

Fuente: ECOPETROL (2010)

El mapa 2 ilustra los campos petroleros, los gasoductos y oleoductos, los puertos de entrada y salida, refinerías y campos de gas existentes en el país. [197]

Se puede observa la proyección lineal hacia los mercados de Ecuador y Venezuela. Con este último país se acordó una exportación de gas natural que luego será revertida para importar el mismo producto de Venezuela. Al tiempo, Venezuela planea proyectar sus ventas al cono sur mediante el Gran gasoducto del sur, que llega hasta Argentina. (Ver la situación de mercado en el Anexo 3)

Los gasoductos existentes en Colombia se extienden por 3200 kilómetros de gasoductos troncales. Los tres principales incluyen el de Ballena-Barrancabermeja, que une el campo Ballena, de *Chevron*, en la costa noreste, con Barrancabermeja, en el centro de Colombia; la línea Barrancabermeja-Neiva-Bogotá, que integra la capital colombiana a la red de transmisión, y la línea Mariquita-Cali a través de las estribaciones occidentales de los Andes. También existen otros tramos menores de gasoductos operados por empresas privadas.

A comienzos de 2008 entró en marcha el gasoducto Antonio Ricaurte, que enlaza a Colombia y Venezuela. Inicialmente la línea llevará gas natural colombiano de exportación del área de Punta Ballenas al occidente de Venezuela, con volúmenes contratados de 80 a 150 Mpcd. Sin embargo, los planes son revertir el flujo de la línea en 2012 para que Venezuela exporte 140 Mpcd de gas natural a Colombia.[198]

- Demanda de gas natural en Colombia hasta el año 2025

Bajo la hipótesis de producción actual, es decir si no aparecen nuevos descubrimientos de gas natural, la demanda se podrá atender solo hasta 2009 y 2010, mientras bajo la hipótesis de descubrimientos moderada, la demanda se atendería hasta el 2013. Sin embargo en escenarios optimistas, es posible obtener excedentes de gas exportables durante un período amplio de tiempo.[199]

- El mercado nacional de gas

---

[197] ECOPETROL Vicepresidencia de transporte. http://www.islatumaco.galeon.com/infraestrucecop.jpg

[198] Energy Information Administration, U.S. Department of Energy., Diciembre 2009. Colombia recupera su importancia energética. Cambios del marco regulatorio y una mejor situación de seguridad contribuyen a aumentar la inversión en el país *WWW. Petroleo.com*

[199] UPME-ANH, Estudio para la formulación de una estrategia nacional de abastecimiento energético, Informe Final y archivos de soporte, Arthur D Little, agosto de 2006.(artículo en línea) Con acceso: 14 de mayo de 2009.
http://www.simec.gov.co/Portals/0/Documental/bases%20programa%20URE.pdf

Las ocho empresas nacionales que transportan gas natural, siguiendo a SANIN, mueven 845 Mpcd (Millones de pies cúbicos diarios) de gas natural:

> Las empresas Transportadora de Gas del Interior Internacional [200] (antes ECOGAS) y la Promotora de Gas PROMIGAS, mueven el 95% del gas que se transa en el país y son dueñas del 92% de la red de gasoductos Los transportadores restantes, señala la CREG, se han desarrollado a través de contratos de concesión con el Ministerio de Minas y Energía. Dichos transportadores son: Trasmetano, Transoriente, Gasoducto del Tolima, Progasur y otros por libre iniciativa como en el caso de Transoccidente y Transcogas.[201]

- Evolución de las reservas de gas en Colombia

Las principales fuentes de producción nacional de gas natural se concentran en los campos Ballena y Chuchupa, en la Costa Atlántica y en Cusiana y Cupiagua, localizados en el Interior del país (en los llanos orientales) éstos últimos abastecen el centro del territorio nacional. Existen otros campos productores menores de gas los cuales aportan las necesidades de los centros de consumo, como son los Santanderes, Huila y Tolima.

Durante el año 2008, los campos de La Guajira y Cusiana, fueron responsables del 87% del suministro, de los cuales el 65% corresponde a Guajira y el 22% a Cusiana, que equivalen a 569 Mpcd y 94 Mpcd, respectivamente.

El potencial de producción de gas natural corresponde a la información reportada por los productores al Ministerio de Minas y Energía en virtud del Decreto 2687 de 2008 [202] y publicada mediante Resoluciones 180261, 180539 y 181828 de 2009 emanadas del mismo Ministerio.

De acuerdo al informe de reservas de ECOPETROL a diciembre 31 de 2007, el país contaba con unas reservas de gas natural de 7,078 GPC (giga pies cúbicos diarios), las cuales incluyen reservas probadas, no probadas y gas para consumo propio en la operación.[203]

---

[200] Ver la situación ambiental para TGI en el 2008, en el Anexo 6.

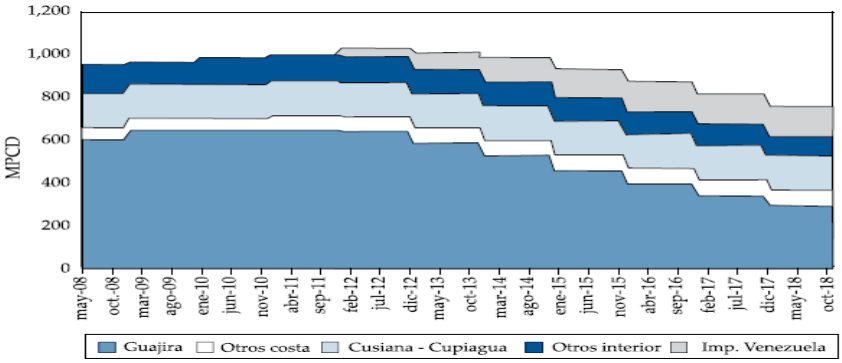
[201] SANÍN Hernández. Andrea, "Un Método para la Determinación de Restricciones y Posibilidades Ambientales en Proyectos de Transporte de Gas Natural" tesis presentada para optar al título de: Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional, sede Medellín (2008).p.28-29.

[202] COLOMBIA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Decreto 2687 de 2008 (julio 22) Diario Oficial No. 47.058 del 22 de julio de 2008. *Por el cual se establecen los instrumentos para asegurar el abastecimiento nacional de gas natural y se dictan otras disposiciones*.

[203] UPME: Plan de expansión de referencia generación –transmisión. 2009-2023. http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Expansion/2009/Plan_Expansion_2009-2023.pdf. p.31

Se considera también la ampliación de la refinería de Barrancabermeja proyectada para el 2013 [204]pero con una producción menor de gas natural que la esperada. Igualmente se calculó un descenso en la producción de la Guajira, Cusiana y Cupiagua hasta octubre de 2019.

Gráfica XI. Producción proyectada de gas en Colombia (2008-2018)



Fuente: UPME Plan de Expansión 2009-2023

Las cifras que pronostican la producción de gas natural a largo plazo, muestran un crecimiento hasta el año 2011, momento a partir del cual, se prevé un descenso obvio por su explotación, a menos que haya nuevos descubrimientos gasíferos. (Gráfica XI)

Ante este escenario de oferta de gas, la UPME a través del Plan de Abastecimiento para el Suministro y Transporte de Gas Natural[205] presentó en octubre de 2009 una serie de alternativas de abastecimiento externo que buscan garantizar la atención del 100% de la demanda del sector. Con este esfuerzo de analizar el mercado energético en el subsector de gas natural, entre el 2009-2018.[206]

El análisis presentado concluye que ante la incertidumbre asociada al pronto descubrimiento de importantes reservas de gas natural, a la fecha de inicio de las importaciones de gas natural de Venezuela, y a la posibilidad de aumentar dichas importaciones, es recomendable la construcción de una planta de regasificación

[204] La UPME considera una producción inferior de gas, es decir, 146 MPCD, que equivalen a 108 MPCD menos de lo reportado por Ecopetrol, ya que no existe certeza en la utilización de esta cantidad de gas destinado a desarrollos petroquímicos. http://www.upme.gov.co/Index2.htm**.** p.18

[205] Ministerio de Minas y Energía. UPME. Plan de Abastecimiento para el Suministro y Transporte de Gas Natural. http://www.upme.gov.co/Index2.htm.

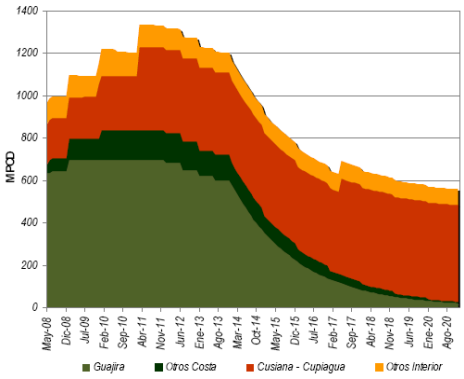
[206] Los analistas buscan de manera prospectiva, presentar algunas estimaciones actualizadas cada dos años, en función no sólo de corregir las desviaciones detectadas, sino también de la inclusión de nuevas situaciones como los hallazgos de reservas, contratos binacionales de venta de gas, fluctuaciones de mercados energéticos etc.

de 300 MPCD con capacidad de ampliarse hasta 450 MPCD, ubicada en la Guajira.

- Reservas de Gas Natural en Colombia hasta el año 2024

Se prolongaron los estimativos con la información presentada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-. Según este análisis, al 31 de diciembre de 2008 el país contaba con unas reservas de gas natural de 6,385 Giga pies cúbicos – GPC- , las cuales incluyen reservas probadas, no probadas y gas para consumo propio en la operación. Del total de las reservas de gas natural, 4,383 GPC correspondían a la categoría de reservas probadas disponibles para su uso, y 2,000 GPC a la de reservas no probadas. [207]

Gráfica XII. Pronósticos de producción de gas en Colombia 2009-2023



Fuente: UPME. Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2009 – 2023

Se prevé un auge en la producción de gas natural hasta el 2011; luego habrá una caída en la producción hasta el 2020 con índices de menos de 600 MPCD, discriminados en las regiones productoras (Guajira, Costa, Cupiagua e interior).

[207] UPME. Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2010 – 2024. /www.upme.gov.co/Docs/Plan_Expansion/2010/Plan_Expansion_20102024_Preliminar_DEF3.pdf

Anexo 17

APROXIMACIÓN A LA PRODUCCIÓN Y MERCADO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN COLOMBIA

A partir del año 2003 el sector eléctrico nacional se ha dinamizado en el mercado interno y externo por el comportamiento de sus variables de oferta y demanda, por la actividad de los agentes participantes en el mercado, por los precios ofrecidos de la energía y por las interconexiones eléctricas especialmente con Ecuador y Venezuela. [208]

En nuestro país se incrementarán los proyectos de generación de energía eléctrica para el año 2014. Se espera tener construidas seis nuevas centrales hidroeléctricas de manera que se aumente en 22% la capacidad de producción de energía. También se pretende atender la demanda interna del futuro y la posibilidad de ampliar las exportaciones a países vecinos.

Las nuevas plantas tendrán capacidad para producir 2.991 MW de energía, (un 22 % más de la capacidad instalada con que hoy cuenta el país).

Las plantas serán: El Quimbo, en Huila, construida por Endesa, con 395 MW; Hidrosogamoso, adelantada por ISAGEN, con capacidad para productor 800 MW; Pescadero-Ituango, con 1.200 MW, proyectada por parte de Empresas Públicas de Medellín(EPM) y otros socios, al igual que Porce IV; Cucuana (en el Tolima) con 60 MW, adelantada por la empresa española EPSA (de Unión FENOSA). La misma empresa también desarrollará el proyecto Miel 2, de 135.2 MW de producción, esta vez en compañía de GENSA.[209]

A nivel mundial y regional, el aumento de producción limpia de energía también se incrementó notablemente.[210]

---

[208] En agosto de 2008 la exportación de energía de Colombia hacia Ecuador fue de 68.6 GWh. En el octavo mes del año no se presentaron exportaciones hacia Venezuela. Colombia importó desde Ecuador 377.4 MWh por un total de US$ 28.800. Disponible en: http://www.acolgen.org.co/article.php?sid=920.

[209] Portafolio.com.co. (Edición del 14 de junio de 2008)

[210] Según Acolgen, el Banco Mundial financió proyectos y programas de energía renovable y eficiencia energética en los países en desarrollo para lo cual superó su inversión en un 24% al alcanzar la cifra de US$3.300 millones. En Chile, por ejemplo, financió la construcción de uno de los proyectos de energía eólica más grandes del país. Acolgen.org.co. (Edición del 21 de septiembre de 2009).

El sistema interconectado nacional posee dos líneas de voltajes diferentes: la de 500 Kv, cubre el centro y noroccidente del país y la línea de 230 Kv recorre el suroccidente hasta el nororiente. Independientemente de esta red, también se encuentran redes de 230 Kv en algunos departamentos de la costa atlántica (Magdalena, Cesar, Atlántico y la Guajira.)

El sector eléctrico cuenta con sus propias instituciones y agencias, las cuales tiene diversas funciones de regulación y control. [211]

- Generación

El periodo 2003- 2007 presentó el aumento de los aportes hídricos acumulados en un 17% que corresponden a 7.183,8 GWh, siendo el 2006 el año en que se presentó el mayor aporte hídrico acumulado con 51.124 GWh.

En el año 2004 se presentó el mayor incremento de producción con 13.420 MW. En este periodo se destaca la entrada del proyecto eólico Jepirachi en la Guajira con 19,5 MW.

La generación de energía eléctrica entre los años 2003-2007 muestra un incremento de 6.862,6 GWh lo que representa un 15% adicional.

En cuando a la demanda de potencia, la mayor se presentó en el año 2007 con 9.093 MW lo cual significo un 10% de aumento con respecto a lo ocurrido en el año 2003.

- Demanda

Según la UPME, la demanda de energía eléctrica se ha incrementado entre los años 2003 al 2007 en 7.085 GWh lo que representa un aumento del 15,2 %.

La demanda regulada[212] ha presentado un incremento de 3.363,9 GWh y un 10% de aumento durante los años 2003 al 2007 y la no regulada se incrementó en 3.450 con un aumento del 26%, durante este periodo.

---

[211] Sus organismos son: El Ministerio de Minas y Energía (MME): La Financiera Energética Nacional (FEN): Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME): Comisión Reguladora de Energía y Gas (CREG):. La Superintendencia de Servicios públicos (SSP): El Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC): El Centro Nacional de Despacho (CND): El Consejo Nacional de Operaciones (CNO). Fuente. Prospecto de información de la sociedad Colgener S.A. http://www.bvc.com.co/recursos/emisores/Prospectos/Acciones/Prospecto_Colgener_2008.pdf

[222] Se denomina *regulada* porque sus tarifas están reguladas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG-.Ver: Experiencia Internacional en la Desregulación del Mercado Eléctrico. Disponibleenhttp://web.ing.puc.cl/~power/alumno04/Efectos_Ley_Corta/internacional.htm

- Precio

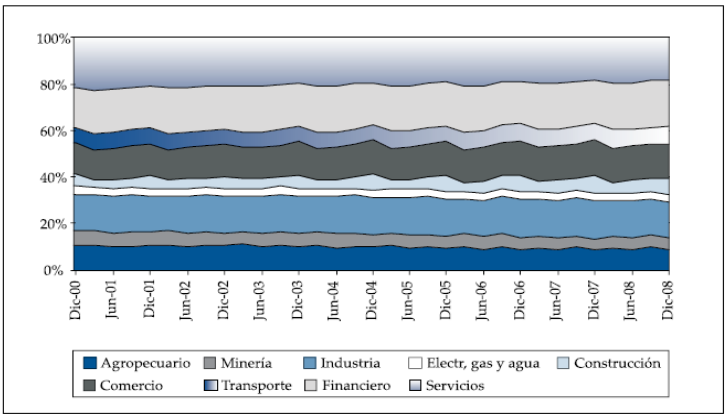
El mayor precio de energía en bolsa durante los años 2003 al 2007 se presentó en octubre del año 2006 con un valor de 128,8 $/ KWh y el mínimo precio en el mes de junio año 2004 por un valor de 51,94 $/ KWh.

- Cobertura

Al finalizar el año 2007 el Sistema de Transmisión Nacional, STN, se extendió por 24.118,9 km de los cuales las líneas a 110-115 kV, son 11.763,3 km se consideran como activos de uso y 83,9 km constituyen activos de conexión, de líneas a 220-230 kV y 11.763,3 km a 500 kV.

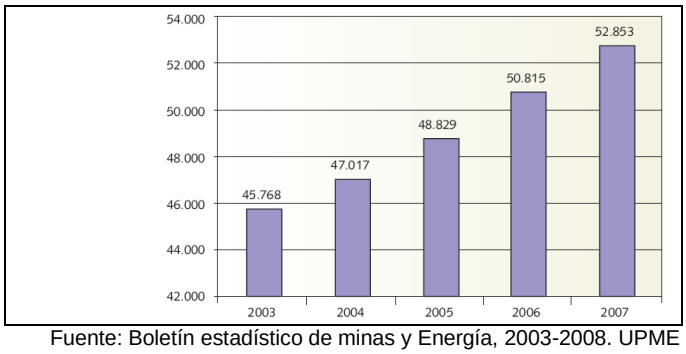
Respecto al 2006 se presentó un aumento de 20,4 % en las líneas de 500 kV debido a que Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. puso en operación comercial la línea Primavera - Bacatá a 500 kV con 197 km y dos líneas de transmisión a 500 kV que conectan a la subestación Primavera con la línea existente San Carlos - Cerromatoso 500 kV.

Gráfica XIII. Participación de los diferentes sectores económicos en el PIB nacional (2000-2008)



En la economía colombiana, los sectores más dinámicos durante el año 2008 y principios de 2009 fueron el minero y el financiero, que lograron crecimientos de 7.3% y 5.6%, respectivamente, los cuales fueron superiores al promedio de la economía en 2.6%. (Gráfica XIII)

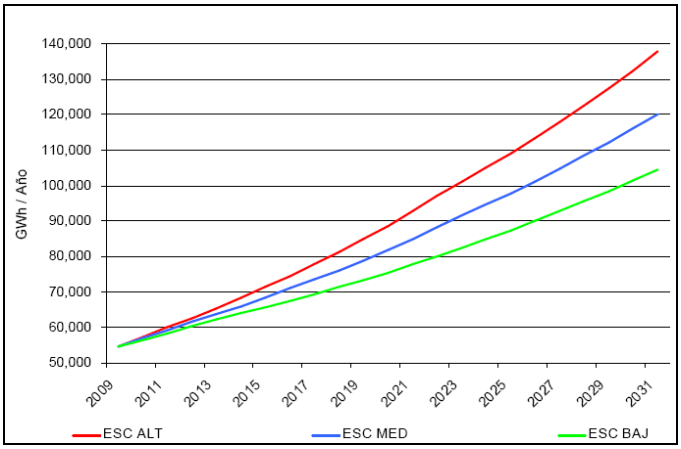
Gráfica XIV. Evolución de la demanda de energía eléctrica 2003-2007(en GWh)



Fuente: Boletín estadístico de minas y Energía, 2003-2008. UPME

En la Gráfica XIV se plasma el aumento progresivo en la demanda de energía de 46.000 a 52.000GW entre los años 2003 a 2007.

Gráfica XV. Demanda de energía eléctrica proyectada al año 2031



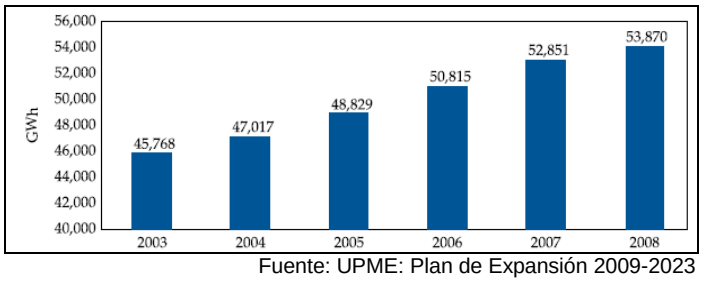
Fuente siel.gov.co

La UPME proyectó la demanda nacional de energía hasta el año 2031(Gráfica XV) indicando un crecimiento de 55.000 Gwh/año a cerca de hasta 140.000 GWh por año, en una escala alta, media y baja.[213]

La lectura de las dinámicas energéticas sugiere una información sobre el PIB nacional el cual alcanzó en el año 2008 un valor de $ 478.6 billones de pesos a precios corrientes. El incremento del PIB fue de 2.6%,

[213] http://www.siel.gov.co/siel/documentos/documentacion/Demanda/proyeccion_demanda_ee_mar_2010.pdf

Gráfica XVI. Evolución histórica de la demanda de electricidad en Colombia



Fuente: UPME: Plan de Expansión 2009-2023

En el periodo 2003 – 2008 la demanda de energía eléctrica creció al 3.31% promedio anual. El acumulado anual de la demanda de energía eléctrica para el mismo año fue de 53,870 GWh-año, incrementándose un 1.93% con respecto al año anterior.(Gráfica XVI)

- Interconexiones Internacionales

El transporte de la energía a Venezuela se realiza a través de la línea de transmisión de 125km Cuestecitas-Quatricentenario, la cual opera desde 1992.Se proyecta la interconexión a Ecuador con una capacidad de 375 MW, que representa una capacidad de exportación de 9 GWh/día, y a partir del año 2013 la interconexión a Panamá con una capacidad de 300 MW. [214]

La Dirección Nacional de Planeación publicó el estudio *Visión Colombia 2019,* en el que hace alusión a algunas metas de producción, como el de elevar la participación de las exportaciones, en general, a 25% del PIB (que en el 2010 se espera a que llegue hasta el 17%).[215]

El "informe Ejecutivo, Visión Colombia II centenario 2019" señaló la importancia, en cuanto al subsector de hidrocarburos, una mayor inversión extranjera y en el subsector de gas natural la tarea de intensificar la política exportadora. [216]En cuanto a la energía eléctrica, Colombia deberá aumentar a 99,4% su cobertura de servicio de energía en zonas interconectadas (que hoy es del 90%); e incrementar la capacidad de generación a 16.017 MW, (hoy es 13.398 MW).

Dentro de las proyecciones de la empresa XM, entre 2009 y 2015 se deben instalar 1700MW para atender la demanda doméstica y de exportaciones; un aporte para este fin será dado por el proyecto Porce II que contribuirá con 660

---

[214] Ministerio de Minas y Energía. UPME. Plan de Abastecimiento para el Suministro y Transporte de Gas Natural. http://www.upme.gov.co/Index2.htm. p.27.

[215] Dirección Nacional de Planeación. Visión Colombia II centenario 2019. .WWW.DNP.GOV.CO

[216]http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Pol%C3%ADticas/Visi%C3%B3nColombia2019/Qu%C3%A9eslaVisi%C3%B3nColombiaIICentenario2019/tabid/195/Default.aspx

MW hidráulicos. Esta medida es importante ya que desde el 2006 se viene presentado el *Fenómeno del Niño* que puede afectar la producción energética, la cual tiene un 67% de infraestructura hidroeléctrica. Los modelos climáticos internacionales señalan como posible, un fenómeno intenso (en un 10% de probabilidades) o moderado (60% de probabilidades) lo que pondría a prueba el segmento de producción. [217]

[217] xm.com.co/Artculos%20y%20Reconocimientos/Panorama%20Energetico%20en%20Colombia%20Latinoamerica.pdf