

**Las compensaciones ambientales como medida excepcional en el sistema
jurídico administrativo Colombiano**

Aura María Rodríguez Bravo
Edna Rocío Martínez Gutiérrez

Universidad Libre
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Administrativo
Pereira, Colombia
2019

**Las compensaciones ambientales como medida excepcional en el sistema
jurídico administrativo colombiano**

Presentado por:
Edna Rocío Martínez Gutiérrez
Aura María Rodríguez Bravo

Tesis presentada para optar por el título de:
Magíster en Derecho Administrativo

Director:
Fausto Enrique Huerta Gutiérrez

Universidad Libre
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Administrativo
Pereira, Colombia
2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
JUSTIFICACIÓN.....	9
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
Objetivo General	10
Objetivos Específicos.....	10
MARCO DE REFERENCIA	11
Marco Histórico	11
Marco Teórico	15
Marco Conceptual.....	19
Biodiversidad	19
Desarrollo sostenible.....	20
Compensación ambiental.....	22
Principios de las compensaciones ambientales según el Manual	27
Prevención del daño ambiental.....	28
Mitigación del daño ambiental.....	29
Restauración del medio ambiente.....	30
DISEÑO METODOLÓGICO	31
Tipo de estudio.....	31
Método de investigación	31
Técnicas de recolección de la información.....	32
Categorías de análisis.....	32
Técnicas de análisis de la información	33
DISCUSIÓN DE RESULTADOS	34
CAPÍTULO 1: Antecedentes normativos y jurisprudenciales (constitucional- administrativo) de las medidas de compensación en materia ambiental en Colombia..	34
Referentes normativos de las compensaciones ambientales	34
Elementos jurisprudenciales de las compensaciones ambientales	44
Jurisprudencia Consejo de Estado	46
Jurisprudencia Corte Constitucional	51
CAPÍTULO 2: Principios ambientales aplicables a las medidas de compensación: prevención, precaución, responsabilidad, sostenibilidad, solidaridad, contaminador pagador, justicia restaurativa o restitución <i>in natura</i> y rigor subsidiario	68
Compensaciones ambientales desde la acción reparadora o <i>in natura</i>	74
Excepcionalidad en las compensaciones ambientales	84
CAPÍTULO 3: Medidas de compensación ambiental existentes en la legislación colombiana.....	86

CAPÍTULO 4: Pertinencia del modelo de control del régimen de compensación de los recursos naturales impuestos en los aprovechamientos forestales únicos otorgados por la CVC Regional Norte.....	97
Estudio de caso: Unidad de Gestión de Cuenca Garrapatas (UGCG- CVC Regional Norte) años 2017 a 2018.....	97
Análisis de la normatividad vigente frente a estos casos	104
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	107
BIBLIOGRAFÍA.....	109
ANEXO 1: Consolidado caso Cuenca Garrapatas año 2017	114
ANEXO 2: Consolidado caso Cuenca Garrapatas año 2018	115
ANEXO 3: Respuesta a derecho de petición para consulta de información	116

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Desarrollo de compensación por pérdida de biodiversidad en Perú, Ecuador y Colombia.....	14
Tabla 2. Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. Economía y desarrollo ..	34
Tabla 3. Comparativo Resoluciones 1526 de 2012 vs 256 de 2018.....	43
Tabla 4. Elementos jurisprudenciales de las compensaciones ambientales	44
Tabla 5. Acciones, modos, mecanismos y formas para cada tipo de compensación.....	95
Tabla 6. Descripción cuenca Garrapatas, Valle del Cauca	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Determinación viabilidad ambiental.....	17
Gráfico 2. Elementos de la responsabilidad administrativa ambiental	23
Gráfico 3. Elementos de conceptualización y fundamentación sobre justicia ambiental...	24
Gráfico 4. Principios de las compensaciones ambientales.....	28
Gráfico 5. Compensaciones exigidas por la legislación en Colombia	33
Gráfico 6. Esquema del principio de solidaridad ambiental.....	70
Gráfico 7. Municipios donde se originó la solicitud en 2017.....	100
Gráfico 8. Tipo de aprovechamiento solicitado en 2017.....	100
Gráfico 9. Solicitudes concedidas por la CVC-UGCG durante el 2017.....	101
Gráfico 10. Solicitudes a las que se impuso compensación durante el año 2017	102
Gráfico 11. Municipios de solicitud y tipo de aprovechamiento 2018.....	102

INTRODUCCIÓN

En Colombia existe un gran debate en si la compensación ambiental es o no realmente una medida excepcional, teniendo en cuenta su evolución normativa y jurisprudencial. Actualmente, se han empezado a dar avances en relación con la transpersonalización de las normas jurídicas teniendo en consideración al medio ambiente como sujeto de derechos al igual que los seres humanos; y de las normas doctrinales, así como la justicia restaurativa o *restitución in natura* para llegar a tener como resultado hallazgos, críticas y funcionalidad de las compensaciones ambientales, desde diferentes escenarios jurídico-prácticos.

El propósito de este estudio consiste en, mediante un estudio descriptivo y explicativo, aportar material académico a la comunidad jurídica frente a la compensación ambiental. Adicionalmente, y a manera de ilustración de la compilación y análisis bibliográfico se estudiará el caso de los aprovechamientos forestales únicos otorgados por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC Regional Norte), en la Unidad de Gestión de Cuenca Garrapatás (UGCG) entre los años 2017 a 2018.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Surge la necesidad, desde el escenario académico e investigativo, de evidenciar si uno de los elementos que vela por la protección del medio ambiente; es decir, la compensación ambiental, ya que generalmente se ha denominado como excepción a la regla general, en razón a que la premisa en el momento de usar el ambiente busca no impactar de manera negativa al mismo. Pese todo esto, a la pobre utilización de este elemento y a que dentro de sus objetivos se encuentra el seguimiento de las compensaciones, al parecer no existe en principio una norma que permita reglamentar las acciones humanas sobre el ambiente, lo que evidencia que no existe una defensa jurídica seria de los derechos ambientales y colectivos; por lo cual, la presente investigación pretende debatir el alcance de la compensación ambiental desde la normatividad y los aportes jurisprudenciales, que permitan realizar un efectiva aplicación de las medidas de compensación.

Colombia se ha caracterizado por sus riquezas naturales, pero también por padecer conflictos ambientales de gran envergadura, entendidos estos como afectaciones a los ecosistemas por la actividad humana (legal o ilegal). A manera de ejemplo se contemplan en Antioquia: *La Hidroeléctrica Hidroituango*, sobre la cual, se refirió el Observatorio de Conflictos Ambientales (OCA -IDEA -UN, 2019) advirtiendo sobre efectos negativos en el ecosistema, al desviar y represar el río Cauca alterando su fauna acuática y la conectividad así como el equilibrio entre ecosistemas; luego entonces, al llenar el embalse se inunda el ecosistema poniéndolo en alto grado de amenaza, alterando el bosque seco tropical, entre otros impactos. Otro gran conflicto se desarrolla en el Departamento del Chocó, en razón a la plantación de cultivos de palma de aceite, lo que terminó en la fragmentación del bosque húmedo tropical del Tapón del Darién; transformando el ecosistema, y reemplazando las especies nativas (Lizcano, 2018).

Estos conflictos ambientales también causan pérdida de la biodiversidad. En términos del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) se entiende la biodiversidad como la versatilidad de los organismos vivos en cualquier fuente; es decir, tanto marítimos, terrestres o acuáticos y los complejos ecológicos de los que

forman parte, entre otros. Así mismo, abarca la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y de los ecosistemas conservación (Ley 165 de 1994 vigente a partir del 26 de febrero de 1995).

La Constitución Política de Colombia(CPC, 1991), en su Capítulo III, obliga al Estado a proteger los recursos naturales, pero pese a esta imposición solo hasta el año 2012 se expide por parte del Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible la Resolución 1517 de 2012 *“por la cual se adopta el manual para la asignación de compensaciones por pérdida de la biodiversidad”*, la cual solo se aplicaba a las actividades y obras que requerían licencia ambiental por parte de la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA) y dejó por fuera los licenciamientos emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales(CAR): En estos casos, los requerimientos de compensaciones se asignan en el acto administrativo que otorga la licencia.

Adicionalmente, en febrero de 2019, en Colombia se registró otro hecho alarmante en relación con el Cambio Climático, en la sierra nevada de Santa Marta se presentó un incendio forestal que consumió más de 12 hectáreas del bosque seco provocando enormes daños a la flora y fauna, además de la pérdida material de los resguardos indígenas (Semana Sostenibilidad, 2019). A la fecha, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no se ha emitido un plan de acción de reforestación o de medidas de compensación que se deban implementar; esto denota la falta de ejecución de los modelos establecidos para la compensación ambiental por pérdida de la biodiversidad bajo cualquier escenario por parte del Estado Colombiano.

Otra fuente del estado en el que se encuentra Colombia en lo referente a las afectaciones al medio ambiente son las cifras emitidas por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, 2018), ya que en su décimo séptimo boletín de alertas tempranas de deforestación (at-d) determinó que la deforestación en Colombia sigue aumentando, lo cual significa aumento de gases de efecto invernadero. El IDEAM aseguró que para los meses de julio, agosto y septiembre de 2018 el Amazonas concentró el 43% de la deforestación del país.

De continuar la situación así pone en grave riesgo la biodiversidad colombiana y en consecuencia el desarrollo sostenible en materia ambiental del país. A nivel mundial existen algunas normativas y directrices que pueden ayudar a disminuir el panorama de riesgo en el país, tales como las compensaciones ambientales, las estrategias de desarrollo, conservación, restauración y mitigación del daño ambiental y cuidado de la biodiversidad planteada por las Naciones Unidas para el periodo 2015-2025. Por lo tanto, en Colombia vale la pena preguntarse ¿Son las compensaciones ambientales una medida excepcional, en el sistema jurídico administrativo Colombiano? y de ser así ¿qué consecuencias trae en materia ambiental para el país y que alternativas en materia legislativa y administrativa se pueden plantear?

JUSTIFICACIÓN

La contaminación a las fuentes hídricas y el suelo depende en gran medida de la eficiencia y efectividad de los controles realizados por las autoridades ambientales basados en la reglamentación jurídica del momento. Para la explotación sostenible del medio ambiente, se hace necesaria una reglamentación ambiental eficiente, es imperativo controlar la devastación que se ha venido suscitando tanto en los páramos como en los humedales; de igual forma es necesario controlar las acciones mineras en zonas de conservación del territorio nacional. La importancia de la protección al medio ambiente y la declaratoria de nuevas áreas protegidas deben estar por encima de cualquier interés de índole económico o comercial.

Las compensaciones, generalmente, surgen principalmente del licenciamiento ambiental de proyectos de infraestructura en Colombia, en permisos de aprovechamiento de los recursos naturales y en los procesos relacionados a la imposición de obligaciones por parte de las autoridades ambientales nacionales y regionales. Colombia alberga más del 10% de la biodiversidad del planeta, sin embargo presenta una dinámica de pérdida y transformación que se considera como el principal problema para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el país (MinAmbiente. MADS, 2012).

Es así, como inicia la discusión sobre el valor que tiene la naturaleza. Por lo tanto, en la presente investigación se tratará de explicar cómo debe tratarse el ambiente, no solo desde códigos deontológicos que orientan la conducta, sino desde la filosofía, entendida como: *“La ética ambiental trata desde un punto de vista racional los problemas morales relacionados con el medio ambiente”* [...]. *“Esta rama de la ética, la ética ambiental, tiene cada día más importancia, dado que los problemas ambientales están hoy muy presentes, pues la capacidad humana de intervención sobre el medio es cada vez mayor. Además, estos problemas no se resuelven por mera aplicación de las éticas tradicionales, sino que exigen claramente la adecuación de las mismas, un nuevo pensamiento ético”*(Marcos, A., *Ética Ambiental*. pp. 31-57).

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo General

Analizar las compensaciones ambientales como medida excepcional en el sistema jurídico administrativo Colombiano.

Objetivos Específicos

1. Describir los antecedentes normativos y jurisprudenciales (constitucional-administrativo) de las medidas de compensación en materia ambiental en Colombia.
2. Describir los principios ambientales aplicables a las medidas de compensación: prevención, precaución, responsabilidad, sostenibilidad, solidaridad, contaminador pagador, justicia restaurativa o restitución *in naturay* rigor subsidiario.
3. Identificar las medidas compensación ambiental existentes en la legislación colombiana.
4. Analizar la pertinencia del modelo de control del régimen de compensación de los recursos naturales impuestos, mediante un estudio de caso, en los aprovechamientos forestales únicos otorgados por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC Regional Norte), en la Unidad de Gestión de Cuenca Garrapatás (UGCG) entre los años 2017 a 2018.

MARCO DE REFERENCIA

Marco Histórico

La historia de la humanidad demuestra que el medio ambiente es un elemento determinante para la supervivencia y el desarrollo del ser humano, desde lo biológico y sociológico hasta lo económico.

En el derecho preclásico y en la primera época del derecho clásico, la compensación fue entendida desde la perspectiva civil y económica como toda obligación que debía extinguirse mediante un *actus contrarius*. “Para entender y enfocar la evolución histórica de la compensación en el Derecho Romano, la mayoría de los tratadistas establecieron las reformas de Marco Aurelio como punto de referencia en el desarrollo del concepto de la compensación hasta llegar a las reformas de Justiniano.” Torres, A. T. P., & Molina, I. M. (2007. Pág. 23) RECINTO DE PONCE DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS GRADUADOS.

El concepto de compensación ambiental se origina en la categoría de mitigación, al establecer que las compensaciones ambientales solamente deben realizarse cuando se hayan agotado todas las acciones de prevención y mitigación; entendida esta herramienta como la última instancia de protección y perfilándose no como regla sino como eventualidad.

En 1991 con la nueva Constitución Política de Colombia, se cambiaron paradigmas internos dentro de la concepción del medio ambiente dentro del Estado, según Molina Triana (2011. párr. 3):

“fue el paso más substancial que en materia de legislación y política ambiental ha dado el país, pues la protección ambiental fue redimensionada y el ambiente se elevó a la categoría de derecho colectivo, resulta de vital trascendencia que uno de sus principios fundamentales, le dé al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. “La necesidad del mundo de encontrar un equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente”.

En el caso colombiano, las medidas de compensación ambiental han sido parte de los procesos de licenciamiento ambiental desde hace casi veinte años (Ley 99 de 1993, Art. 50). Sin embargo, los lineamientos y los criterios para definir y realizar las compensaciones aún siguen siendo desarrollados por las autoridades

ambientales. Solo hasta el 2012 Colombia incorporó dentro de su ordenamiento jurídico la obligatoriedad de que las compensaciones ambientales se debían realizar bajo el principio de la “no pérdida neta” y la “equivalencia ecosistémica”, a través de la adopción del “*Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad*”. Estos dos principios obligan a que las compensaciones ambientales se realicen mediante actividades de conservación y restauración en los ecosistemas impactados (MinAmbiente, MADS, 2012. p.33); el cual fue actualizado en 2018, buscando convertir el manual en un instrumento que incentiva la adecuada planificación de los proyectos, actividades u obras que puedan generar impactos a la biodiversidad y da lineamientos para el desarrollo de proyectos a gran escala que impacten el ambiente.

Actualmente, Colombia se encuentra en un momento determinante en su devenir histórico, pues debe tomar una posición en su camino por autodeterminarse como Estado neoliberal que le apuesta al desarrollo económico, teniendo en cuenta la gran riqueza en cuanto a materias primas recursos naturales del territorio apetecidos por el resto de las economías y la industria, tales como: café, esmeraldas, oro, cacao, entre otros. Adicionalmente, la abundante riqueza en cuanto a biodiversidad cataloga a Colombia en el ranking de los diez países más biodiversos del mundo (UNEP-WCMC). No obstante, dadas estas atractivas condiciones del país, la explotación indiscriminada, la deforestación y la contaminación ponen en grave riesgo el medio ambiente colombiano. Un claro ejemplo de esta situación de peligro es la práctica del *fracking* o fracturamiento hidráulico, que consiste en un método de extracción de gas y petróleo en el que se somete a una fuerte tensión el subsuelo para fracturar la roca y recopilar el combustible, de manera que se extraen pequeñas concentraciones dispersas de hidrocarburos (también puede hacerse con el petróleo). Para su explotación se encuentran el “*gasshale*” y el “*oilshale*” que, traducido al español, se pueden agrupar como “Yacimientos en Roca Generadora” (YRG). La naturaleza geológica de estos yacimientos y la ingeniería aplicada para su aprovechamiento es más compleja que la de los yacimientos tradicionalmente explotados en Colombia desde hace aproximadamente cien años; como lo expone Valderrama & Idrovo (2019. párr.

1): *“El pasado 14 de Febrero de 2019, la Comisión ad hoc de Expertos convocada por el gobierno nacional entregó su informe, en donde conceptuó avalando la posibilidad de explotar yacimientos no convencionales en Colombia y recomendó avanzar con las pruebas piloto de perforación, pruebas que hacen uso de una técnica denominada fracking (en español fracturación hidráulica)”*.

En consecuencia, vale la pena evocar el *Decreto 2041 de 2014, Artículo 1º*, sobre Sustancias Químicas y Residuos Peligrosos, en donde las medidas de Compensación se definen como *“las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no pueden ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos”*.

Por otra parte, las compensaciones por pérdida de la biodiversidad se han desarrollado en diferentes países del mundo¹, como consecuencia de la necesidad de los Estados por conservar y restaurar cada territorio, cada ecosistema y sus hábitats, los cuales se han visto afectados por el normal desarrollo económico e histórico de la sociedad.

De acuerdo con lo expresado por Sarmiento (2014), las experiencias de compensaciones a nivel internacional han sido lideradas por Estados Unidos, quien encabeza el esquema más antiguo y exitoso de compensaciones mediante bancos de hábitat, el cual funciona bajo unas características técnico legales y financieras que han logrado desarrollar un modelo de mercado ambiental exitoso basado en tres principios fundamentales; jerarquía de mitigación, no pérdida neta de biodiversidad, y la equivalencia ecosistémica. Existen otros modelos destacados en países como Australia, Alemania, Reino unido, España y Francia, en estos dos últimos han sido implementados en proyectos pilotos con el fin de direccionar su

¹La necesidad del mundo por encontrar el equilibrio entre la preservación del medio ambiente y el desarrollo económico, hizo que el gobierno norteamericano en la década de los setenta creara la ley federal de Control de la Contaminación del Agua, cuando se promulgó en 1972 y la Ley de Especies Amenazadas, según Sarmiento (2014): *“se establece el principio de la no pérdida neta de biodiversidad. Es así como Estados Unidos da inicio a una metodología exitosa que tiene como objetivo resarcir a la biodiversidad por los impactos negativos que no pudieron ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos, especialmente en humedales”*.

esquema y tomar decisiones acertadas. Posteriormente, se realizó un cuadro comparativo del desarrollo de las compensaciones por pérdida de la biodiversidad entre los países de Perú, Ecuador y Colombia, ya que, estos países por compartir cercanía entre sus territorios comparten así mismos factores de hábitats, fauna y flora.

Tabla 1. Desarrollo de compensación por pérdida de biodiversidad en Perú, Ecuador y Colombia

País	PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA
Principios	Adhesión a la jerarquía de la mitigación, Búsqueda de pérdida neta cero, adicionalidad, equivalencia ecológica y sostenibilidad	Jerarquía de la mitigación, valoración conjunta de impactos ambientales y sociales, búsqueda de la restauración. Lo anterior no corresponde a las compensaciones por pérdida de la biodiversidad.	No pérdida neta de la biodiversidad, jerarquía de la mitigación y Adicionalidad.
Alcance	Proyectos en el área de hidrocarburos, minería, obras públicas y energía.	Aunque no hay compensaciones por pérdida de la biodiversidad en este país, otras formas de compensación aplican a los proyectos clasificados en las categorías III y IV.	Todos los proyectos que requieran una licencia ambiental de la ANLA, si afectan ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria, se rigen además las Corporaciones Autónomas Regionales en los permisos de aprovechamiento de recursos naturales vegetales y en los relacionado con la ley 1333 del 2009.
Mecanismo	Líneamientos para la compensación ambiental en el marco del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental.	Acuerdo ministerial 068 de 2013.	Manual para la asignación de de compensaciones por pérdida de biodiversidad, adoptado mediante la Resolución 1517 de 2012, actualizado en mayo de 2018 mediante la Resolución 256 de 2018.
Cuándo	Debe presentarse durante el trámite de la certificación ambiental.	El plan de manejo ambiental forma parte de los terminos de referencia para tramitar licencias ambientales.	Una vez licenciado el proyecto, o permiso, máximo un año después del inicio de actividades
Cómo	Estrategias de conservación y Estrategias de Restauración.	En la normatividad no hay definidas estrategias o acciones específicas para realizar compensaciones por pérdida de la biodiversidad.	Acciones de preservación, Restauración y Uso Sostenible
Dónde	Debe ser ecológicamente equivalente, ser cercana al área de influencia del proyecto, estar sometida a manejos de pérdida o degradación de la biodiversidad y la funcionalidad del ecosistema	no hay criterios para seleccionar una zona donde realizar compensaciones por pérdida de biodiversidad.	Debe existir equivalencia entre las zonas, el tamaño del área a intervenir debe ser equivalente al fragmento afectado, la condición el contexto paisajístico y la riqueza de las especies deben ser iguales o superiores en el área de compensación, el área de compensación debe estar lo mas cerca posible del área de afectación, si cumplen las características de equivalencia, se puede llevar a cabo la compensación en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Fuente: Elaboración propia.

Las Compensaciones Ambientales en el derecho se han desarrollado llegando a desligarse de sus inicios en el derecho civil para permear el derecho ambiental y se ofrece como herramienta en el manejo y desarrollo del Ambiente. Analizando las legislaciones y adelantos de cada territorio se puede concluir que Colombia es el país más adelantado en cuanto a la normatividad sobre compensaciones ambientales frente a los países suramericanos, pues posee una base legal importante en materia ambiental, actualizada en el año 2018, desarrollando principios orientadores de los componentes bióticos, que buscan o contribuir al cumplimiento de metas nacionales de restauración.

Marco Teórico

Colombia hace parte de los 17 países Megadiversos del mundo según el Centro de Monitoreo de Conservación del Ambiente, un organismo del programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC). Son considerados bajo esta denominación los países que albergan en conjunto más del 70 % de la biodiversidad del planeta; Colombia cuenta con una riqueza de flora y fauna incalculable, por lo que la conservación de estos elementos debe ser un fin principal del Estado Colombiano. *“Conservar la biodiversidad no sólo obedece a una cuestión ética o de conciencia ambiental, tiene que ver también con el bienestar social que genera por los beneficios directos e indirectos que el equilibrio ecológico trae para los seres humanos en temas como alimentación, salud, economía, paz, entre otros”.* (CNDH, 2016. p.11).

La legislación colombiana desarrolló el tema de la Compensación Ambiental a través del Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad, (MinAmbiente, 2012b), buscando la determinación concreta de cómo, cuándo y dónde compensar los daños hechos a un ecosistema; ya que el fin principal de estas compensaciones es garantizar, por lo menos, que no haya una pérdida neta de biodiversidad. No obstante, en su desarrollo se demostró que no toda el área de impacto de un proyecto es tomada en cuenta para calcular el área de compensación. Por tal razón, a través de la *Resolución 256 de 2018*, el Estado Colombiano actualizó el manual de compensaciones ambientales del componente biótico. Las compensaciones por pérdida de biodiversidad buscan ir más allá de otras formas de compensación, con la aplicación de principios de la jerarquía de la mitigación y la no pérdida neta de la biodiversidad, se pretende asegurar el cumplimiento de unos objetivos concretos de conservación, se busca minimizar, corregir y compensar los impactos negativos sobre un proyecto de desarrollo, asegurar de antemano la pérdida misma bajo un concepto de permisividad.

En consecuencia, esto enfrenta la relación entre el hombre y la naturaleza desde un punto de vista ético y cómo se afectan los mismos en el desarrollo de la tecnociencia. Es así como hoy, en las palabras de Jonas Hans *“la naturaleza*

también ha caído bajo nuestra responsabilidad"². Para este filósofo alemán, el primer imperativo que debe regir la acción humana es el llamado principio de responsabilidad: "Obra de tal manera que no pongas en peligro las condiciones de la continuidad indefinida de la humanidad en la Tierra" (Siqueira, 2001).

Por otro lado, según el modelo garantista ideado por el maestro Luigi Ferrajoli, lo jurídico debe estar por encima de lo político. En ese orden de ideas, el Estado de derecho para que sea garantista debe proponerse invertir los papeles, en donde el derecho ya no sea un instrumento de la política, sino por contrario, que la política sea el instrumento del derecho y que en todos los casos esté sometida a los vínculos normativos constitucionales.

Si se observa detenidamente, la propuesta de Ferrajoli rechaza la tesis de Kelsen en la cual, la validez, únicamente se prescribe en virtud de la legitimación formal. Esto significa, para Ferrajoli, que el derecho además de su estricta legalidad debe satisfacer la legitimación sustancial, es decir, los criterios exigidos por los derechos fundamentales. Cabe destacar aquí que Ferrajoli procura aclarar las confusiones que puedan suscitarse por motivo de los derechos fundamentales. Expresa que a la pregunta ¿qué significa derecho fundamental? hay varias opciones de respuesta según se quiera concretar esta primera cuestión en preguntas secundarias, tales como: ¿Cuáles son los derechos fundamentales? ¿Cuáles deberían ser? ¿En qué orden se establecen? Para responder a cuáles son, por ejemplo, haciendo referencia a un determinado ordenamiento jurídico, se estaría respondiendo de manera positivista; la ética de Kant sobre la responsabilidad del ser humano frente a la naturaleza fue expresada notoriamente por este filósofo, toda vez que las disertaciones acerca del cuidado de la naturaleza y los animales no constituían un problema histórico para la época como lo son ahora. Según Hernández (2007) "dedicó algunas páginas, sin duda breves, exclusivamente a este tema en las lecciones de ética y sobre todo en la segunda parte de la Metafísica de las costumbres (1797), concretamente los capítulos 16-17 de su Doctrina de la virtud, y su inclusión allí de los animales por primera vez en la órbita de la vida ética"; cabe

²JONAS, H., *El principio de responsabilidad*. Herder, Barcelona, 1995.

resaltar que en el tiempo actual la preocupación del ser humano por el ambiente y los recursos naturales ha trascendido fronteras. En el manual establecido en Colombia para la determinación de compensación por pérdida de Biodiversidad, se deben tener en cuenta factores adicionales y que quien aplique este, tenga información adicional y apropiada de las características y particularidades de las zonas afectadas por obras, actividades y proyectos. Debido a que actualmente es muy general y se basa en información de coberturas y no de diversidad biológica.

Gráfico 1. Determinación viabilidad ambiental



Fuente: MINAM (2015)

Por otra parte, la Corte suprema de justicia en la sentencia STC4360-2018, invita a reconocer la necesidad de avanzar hacia un enfoque ecocéntrico en un contexto planetario caracterizado por la inestabilidad ambiental causada por el comportamiento humano (demografía, consumo, explotación de recursos naturales). De esta manera sería posible, a su juicio, implementar una noción efectiva de desarrollo sustentable que tienda al equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y la protección del ambiente. En estos casos, la Corte Suprema de Colombia sostiene que la deforestación de la Amazonía contribuye al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y en consecuencia, al calentamiento del planeta, que afecta no sólo a los accionantes en la causa sino también a toda la población colombiana y a las generaciones futuras; es por ello que la Corte ordenó formular un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonia, en donde se haga frente

a los efectos del cambio climático. Dicho plan tendría como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM. El manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad (Cap. 2, Numeral 2.5) establece la relación existente entre la tasa de deforestación anual del país frente a la actual tasa de reforestación. En este sentido, las acciones de compensación tienen como objetivo contrarrestar esta relación a través de la conservación y restauración de ecosistemas equivalentes.

En síntesis, el desarrollo sostenible es un concepto que pretende un equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el entendido de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir³.

³ Cfr. C-035/16. Ya en la sentencia T-519 de 1994 (Citada por la C-035 de 2016 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV y AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Alberto Rojas Ríos).

La Corte: *“la Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y el bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico”*.

Marco Conceptual

Biodiversidad

De acuerdo con las Naciones Unidas, la diversidad biológica o biodiversidad, se define como la pluralidad de formas de vida en el planeta tierra. Abarca a todos los organismos vivos teniendo en consideración su estructura genética particular y comprende desde los virus microscópicos hasta animales enormes, como por ejemplo la ballena azul. Incluye desde las pequeñas algas, hasta plantas como la secuoya gigante; de igual forma, contempla los extensos paisajes conformados por una gran variedad de ecosistemas. Por lo tanto, los seres humanos también hacen parte integral de esa biodiversidad.

Una de las definiciones más completas es la que ofrece el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), en donde se afirma que la biodiversidad es *“el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la tierra y los patrones naturales que conforman, resultado de miles de millones de años de evolución según procesos naturales y también de la influencia creciente de las actividades del ser humano”*. Además, indica que la biodiversidad contempla asimismo *“la variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas dentro de cada especie (diversidad genética) que permiten la combinación de múltiples formas de vida, y cuyas mutuas interacciones con el resto del entorno fundamentan el sustento de la vida sobre el mundo”*(ONU-Medio Ambiente).

Pero, ¿qué quiere decir esto? En resumidas cuentas, la biodiversidad indica la variedad de vida en la tierra, lograda a través de procesos naturales como la selección natural y analizada en tres ámbitos específicos: genes, especies y ecosistemas. Estos últimos dan el nombre a los diferentes ejes que miden la biodiversidad actualmente.

1. Diversidad genética: entendida como el número total de características genéticas dentro de cada especie. Estas características son las que mantienen la información bioquímica que determina su comportamiento y su apariencia.
2. Diversidad de especies: es la variedad que se tiene de estas dentro de un hábitat o una región, es decir, los tipos de animales y plantas que existen en un territorio.

3. Diversidad de ecosistemas: es la variedad de las posibles relaciones entre especies que habitan en una misma región, como también de la relación con el hábitat que las rodea.

Por lo tanto, a pesar de que el ser humano ha descrito especies de fauna y flora desde que convive con ellas, el término 'biodiversidad' es relativamente nuevo. Nació para abanderar la preocupación que suscita, a mediados de los años 80, la pérdida de especies en el universo natural. Poco después, se le añadirían los componentes genético y ecosistémico, considerados necesarios para profundizar el papel de la conservación.

Desde entonces, el término tuvo en cuenta la importancia del ser humano como motor de cambio, reconociendo que, además de ser una especie importante, es la responsable de la mayoría de los grandes cambios en la biodiversidad que hoy cobran importancia.

La biodiversidad funciona como una red integrada. Al dañar alguna de sus partes, toda la cadena se ve afectada, inclusive al mismo ser humano. Por ello, de continuar afectando la salud del planeta, la especie humana llegará a un punto de no retorno en el que le será imposible acceder a servicios ecosistémicos vitales que le brinda la naturaleza, como el agua potable, el aire puro o los alimentos. En resumidas cuentas, cuidar la biodiversidad es cuidarnos a nosotros mismos.

Colombia está catalogado como uno de los territorios más biodiversos del mundo. A pesar de tan solo ocupar el 0,7% de la superficie terrestre, ostenta el primer puesto a nivel global en mayor número de especies de aves y orquídeas, el segundo en plantas, anfibios, mariposas y peces dulceacuícolas, el tercer puesto en palmas y reptiles, y el cuarto en mamíferos. Además, es considerado como el país más biodiverso del mundo por metro cuadrado (WWF, s.f.).

Desarrollo sostenible

El enfoque de desarrollo sostenible surge desde la preocupación ambiental pero no se limita a ésta. Con su implementación no solo se amplía la visión de elementos a

tener en consideración al hablar de desarrollo, que para este caso incluye también el medio ambiente sino que además, cuestiona la viabilidad del desarrollo de las generaciones futuras, o al menos, al desarrollo en semejantes condiciones que durante las generaciones presentes. Busca el equilibrio o una equidad intergeneracional: Desde este punto de vista emerge una definición de sostenibilidad como la articulación de procesos desde la dimensión económica, social y por supuesto, ambiental. Hoy en día, tanto los gobiernos como las empresas y, en general, todas las instituciones que proceden con la perspectiva (o al menos la intención) de desarrollo sostenible deben emplear como referente lo que se denomina «la triple línea de base» (económica, social y ambiental). Los informes sobre sostenibilidad deben incluir estos tres aspectos para rendir cuentas de la manera en que trabajan en dichas organizaciones. El desarrollo sostenible constituye, entonces, una ética.

Metas AICHI y Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

Las metas AICHI son veinte metas agrupadas en cinco objetivos estratégicos planteadas por los representantes de gobierno de 196 países, es decir, todos firmantes de la Convención de Diversidad Biológica (CBD) durante la COP 10 sobre biodiversidad que se llevó a cabo en la provincia de Aichi, Japón en 2010. Estas metas, que deberán cumplirse en el 2020, forman parte del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 que tiene el propósito de detener la pérdida de la naturaleza: el soporte vital de todas las formas de vida en el planeta, particularmente de la vida humana (WWF, s.f.).

Las metas AICHI están alineadas con los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y buscan principalmente:

1. Mitigar las causas por las cuales se está perdiendo la biodiversidad desde los ámbitos sociales y políticos.
2. Reducir las presiones que enfrenta y promover la utilización sostenible de los recursos naturales.
4. Mejorar la situación de la biodiversidad a través del cuidado de sus ecosistemas.

5. Optimizar los beneficios que la naturaleza nos brinda (aire limpio, agua dulce, alimentos,
6. Aumentar el conocimiento que las personas tienen sobre esta.

Compensación ambiental

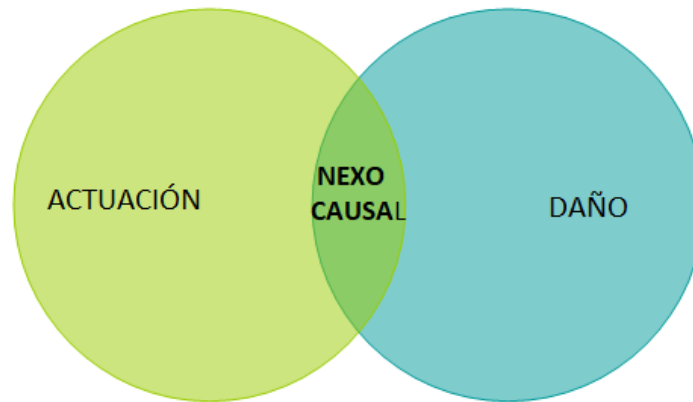
La palabra compensar visto desde la etimología se deriva del latín, cuyas raíces son el prefijo “con-”, que significa “todo-junto”, verbo “pensare”, que es sinónimo de “pesar en una balanza”, lo que concluye como añadir algo para que las cosas sean iguales a otra. Por otra parte, en términos del lenguaje para la Real Academia Española (RAE) significa “*dar o hacer en beneficio a alguien en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado*”.

Así las cosas, para llegar a la definición de compensación ambiental, en primera medida se inicia con el concepto general visto desde el derecho civil de *responsabilidad*, el cual involucra la obligación de reparar un daño causado por una culpa o causa legal; desde el derecho administrativo sancionatorio esta se deriva del incumplimiento de obligaciones impuestas por la ley y que como consecuencia se da aplicación de sanciones⁴.

La responsabilidad administrativa ambiental cuenta con unos elementos para su configuración a saber:

⁴ Previo cumplimiento de un proceso administrativo sancionatorio.

Gráfico 2. Elementos de la responsabilidad administrativa ambiental



Fuente: elaboración propia.

La Ley 1333 de 2009 establece el procedimiento sancionatorio ambiental, la cual castiga a quienes violan una norma ambiental o causan un daño ambiental⁵ y es uno de los principales elementos de la administración para garantizar la protección al ambiente.

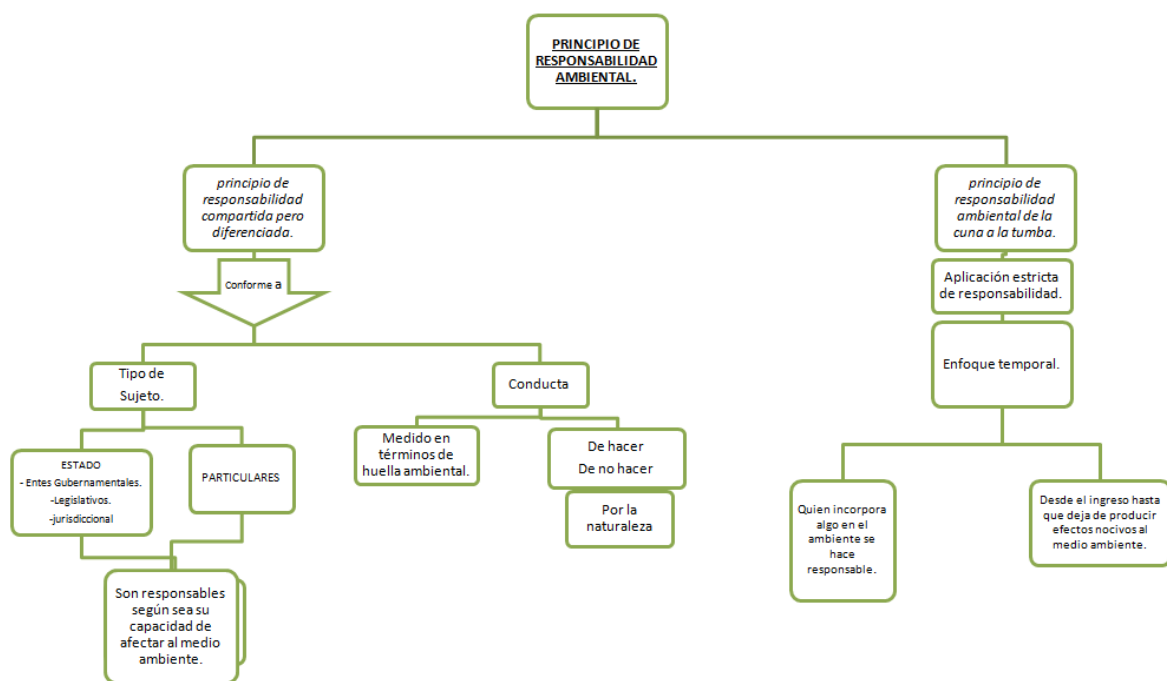
Es así como la responsabilidad ambiental es un principio, que se puede dividir en dos dimensiones conforme lo avizora Mesa Cuadros (2018) así como se ilustra en el Gráfico 3.

A manera de ejemplo se puede indicar con relación al principio de responsabilidad ambiental diferenciada pero compartida, que el Estado es responsable por acción u omisión. En ese orden de ideas se puede traer a colación la Sentencia T. 733 de 2017 (Corte Constitucional, 2018) en la que el accionante es el ciudadano Javier Martín Rubio Rodríguez y los accionados son la sociedad BHP Billiton, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Instituto Colombiano de

⁵ El daño ambiental corresponde a la alteración, perjuicio o disminución de la calidad del medio ambiente, provocado voluntaria o involuntariamente por las acciones humanas inadecuadas y que afectan el normal funcionamiento de los ecosistemas y/o la vida de las comunidades, así como la renovación del ambiente en general. Mesa, G. (2018). *Una idea de justicia ambiental elementos de conceptualización y fundamentación*. 3ª ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Geología y Minería (INGEOMINAS); y mediante la cual la Corte Constitucional ordena al ANLA y a la CVS adopten los ajustes administrativos necesarios para la realización de un control ambiental estricto y efectivo sobre las actividades de extracción mineral de la empresa Cerro Matoso S.A. y el cumplimiento de las medidas de mitigación, prevención y compensación que se acuerden en el proceso consultivo.⁶

Gráfico 3. Elementos de conceptualización y fundamentación sobre justicia ambiental



Fuente: elaboración propia

La citada sentencia también responsabiliza a los particulares para este caso la empresa Cerro Matoso S.A., quien con las exploraciones en el subsuelo han afectado el ambiente de las comunidades indígenas, pese a contar con licenciamientos es responsable de los daños ambientales

⁶En la mencionada Sentencia, son evidentes los errores y omisiones en los actos administrativos de seguimiento y control ambiental por parte de la ANLA, pues en palabras de la Corte Constitucional “CMSA no solo ha incurrido en irregularidades e imprecisiones a lo largo de treinta y cinco años de exploración y explotación minera, también ha incumplido obligaciones ambientales que le han sido impuestas. Aunque la ANLA, una de las entidades encargadas de su control y seguimiento, ha identificado tales infracciones, no ha ejercido sus facultades correctivas y sancionatorias al respecto en perjuicio de salud de las personas que habitan en su zona de influencia y de la preservación del medio ambiente circundante.”

Es así cómo se puede determinar que las compensaciones ambientales se encuentran basadas en la responsabilidad ya sea estatal o de los particulares, pero también es la consecuencia de pasivos ambientales, entendida esta como una deuda que se tiene hacia el ambiente por la degradación del mismo, ello en razón a que no se previno, evitó, compensó, mitigó o restauró el mismo y la cual se encuentra en la norma superior, específicamente el Art. 80 y cuya protección se encuentra a cargo del Estado, en este norte la Corte Constitucional en su Sentencia C-632 de 2011, precisa que las medidas de compensación se diferencian de las medidas propiamente sancionatorias⁷ y preventivas que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009; a las cuales les corresponde las siguientes características:

- (i) *están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial;*
- (ii) *las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales;*
- (iii) *en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente;*
- (iv) *cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente,*
- (v) *tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio.*

En el marco de las compensaciones ambientales se han desarrollado guías con metodologías específicas para compensar los impactos sobre determinados elementos de un paisaje, hábitat o ecosistema. Así, se reconocen en este ámbito compensaciones por pérdida de biodiversidad, por la degradación de humedales, por aprovechamiento del recurso hídrico, por sustracción de áreas de reserva forestal o por aprovechamientos forestales, entre otras. Según Sarmiento (2014), en Colombia, el requerimiento de realizar compensaciones ambientales se encuentra enmarcado en cuatro instrumentos que se han adoptado en la legislación

⁷ Eduardo García de Enterría Martínez-Carande & Tomás Ramón Fernández-Rodríguez (2005, pág. 163) definen la sanción administrativa como "un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal".

del país: el licenciamiento ambiental, la sustracción de áreas de reserva forestal, el aprovechamiento forestal y el aprovechamiento de especies amenazadas. Estos requerimientos están amparados por los artículos 8, 58, 79, 80 y 95, CONST.(1991) y en la Ley 99 de 1993.

Las compensaciones por pérdida de biodiversidad constituyen un instrumento utilizado para resarcir los impactos que conllevan los proyectos de desarrollo sobre la diversidad biológica. El programa de negocios y compensaciones de biodiversidad (BBOP, 2009) las define como *“resultados de conservación medibles tras la implementación de acciones para resarcir los impactos residuales adversos a la biodiversidad, causados por el desarrollo de un proyecto”*.

Mediante la Resolución 1517 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), en el año 2012 se adoptó en Colombia el “Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad”⁸, con el fin de determinar y cuantificar las medidas de compensación en ecosistemas terrestres. Para definir la magnitud de las compensaciones el manual se orienta a las compensaciones en términos de área. En este manual, atributos como la representatividad, rareza, remanencia y tasa de transformación anual de los ecosistemas, se ponderan según su estado o condición y se utilizan para el cálculo del factor total de compensación, que se multiplica por el área impactada para calcular el área a compensar, norma esta aplicable a los proyectos, obras, o actividades sujetos a licenciamiento ambiental de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Mediante el Decreto 1076 de 2015(Art. 2.2.2.3.1.1 Cap. 3) *por medio del cual se expide Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible se compilan algunas normas*, en lo referente a las licencias ambientales se define las compensaciones ambientales así:

⁸Mediante Resolución 256 de 2018 se actualiza el mencionado manual, cuyo objetivo es: *“Establecer los lineamientos técnicos y el procedimiento para la asignación de compensaciones del componente biótico (fauna, flora, cobertura vegetal y contexto paisajístico), derivadas de los impactos ocasionados por proyectos, obras o actividades en el marco de las licencias ambientales, las solicitudes de permisos o autorizaciones de aprovechamiento forestal único de bosque natural y la solicitud de sustracciones temporales y definitivas de reservas forestales nacionales o regionales por cambio de uso del suelo”*.

Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

La parte subrayada, llama de gran manera la atención, ya que se refiere que las compensaciones se entienden como la excepción a la regla general, por cuanto debe procurar por no impactar de manera negativa los ecosistemas, de igual manera en la citada norma refiere que la compensación está inmersa en el plan de manejo ambiental, por lo que vale la pena validar si el fin de las compensaciones ambientales se puede ver reflejado en una ecuación, cuyo propósito es “resarcir” el daño ambiental, no es adecuada la idea de que se pueda reparar conservando ecosistemas equivalentes, hablar de compensaciones de esta manera supondría esquivar las normas que prohíben el daño ambiental o, cuando lo autorizan, evadir los requerimientos o incumplir los estándares de control ambiental cuando dichos daños ya se han causado. La teoría sobre las exigencias en materia de responsabilidad social ambiental dan buena cuenta sobre los límites necesarios que permiten evitar el deterioro y daño ambiental, tal como lo indicó Mesa (2013, pp 318)

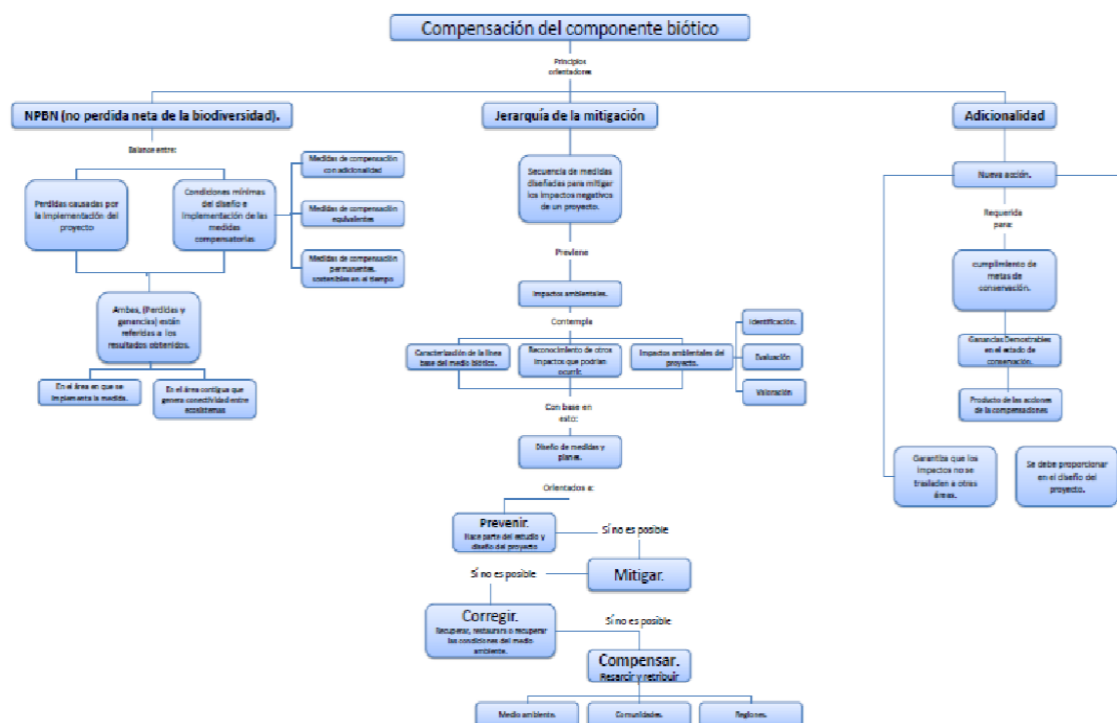
Para el año 2018, mediante la Resolución 256 de 2018, se dispone la actualización del manual de compensaciones, en cuyo anexo se establecen los principios hacen parte de las compensaciones donde se evidencia que pese a que en la introducción de este documento se indica que el propósito consiste en dejar de aplicar la premisa “por un (1) árbol se planta otro árbol” lo cual es más de lo mismo debido a que no refleja las garantías para evitar los impactos ambientales; deja de lado sentencias como la T-622 de 2016 que reconoce al río Atrato como sujeto de derechos y en la que se reafirma la posición de la constitución ecológica, la cual debe tener como prioridades la protección efectiva de la biodiversidad.

Principios de las compensaciones ambientales según el Manual

En el ámbito de este trabajo se denominan así pero se consideran elementos de las compensaciones ambientales (**Error! Reference source not found.**):

Las medidas de Compensación Ambiental son acciones orientadas a retribuir a las regiones, localidades, comunidades y en general al entorno natural, por los efectos negativos o impactos derivados de algún proyecto, que no puedan ser evitados, controlados, mitigados, corregidos o sustituidos. Dichas medidas de compensación tienen el propósito de generar un efecto positivo alternativo o al menos equivalente al efecto adverso identificado. Adicionalmente, se deberá expresar en un Plan de Medidas de Compensación Ambiental que incluya el relevo o sustitución de los recursos naturales del medio ambiente afectados, por otros similares en cuanto a su naturaleza, características, clase y calidad (WWF, s.f.).

Gráfico 4. Principios de las compensaciones ambientales



Fuente: elaboración propia

Prevención del daño ambiental

Cuando durante la predicción y evaluación del impacto ambiental de algún proyecto o actividad se derivan algunas situaciones que ponen en riesgo al medio ambiente,

los responsables del proyecto o actividad deberán formular medidas de prevención de daños al medio ambiente. Tales medidas de prevención de riesgos tendrán como propósito evitar la aparición de efectos nocivos en la población o en el medio ambiente. Adicionalmente, otras medidas de prevención, como son las de control de accidentes tienen por objetivo facilitar una intervención eficaz y oportuna en los eventos que puedan alterar el normal desarrollo de un proyecto o actividad o que potencialmente puedan ocasionar daños a la vida, a la salud humana o al medio ambiente (GRN, s.f)

En síntesis, las medidas de prevención del daño ambiental son acciones orientadas a prevenir los riesgos, evitar los impactos o efectos nocivos al medio ambiente o que pueden causar daño a las personas, al medio ambiente o a las comunidades durante la ejecución de algún proyecto. Dichas medidas de prevención tienen como propósito reducir o prevenir la aparición de efectos desfavorables o indeseables sobre la salud humana o en el medio ambiente como consecuencia de los riesgos ambientales o que puedan generar alguna pérdida, disminución o detrimento significativo en el medio ambiente como consecuencia de la ejecución del Proyecto (GRN, s.f).

Mitigación del daño ambiental

Las medidas de mitigación del daño ambiental, consisten en la implementación o aplicación de políticas, estrategias o acciones encaminadas a la minimización de los impactos nocivos que eventualmente puedan presentarse durante las etapas de ejecución de algún proyecto, con el fin de mejorar la calidad medio ambiental y aprovechando las oportunidades existentes.

Su principal propósito es evitar o por lo menos, reducir los efectos desfavorables del proyecto o actividad humana, en cualquier etapa de su ejecución (GNR, s.f.). Dichas medidas se deben expresar en un Plan de Medidas de Mitigación y deben contener, por lo menos, una de las siguientes consideraciones:

- a. Deben impedir o evitar completamente el efecto desfavorable significativo, a través de la no ejecución de una obra o acción, o de alguna de sus partes.

- b. Deben minimizar o disminuir el efecto negativo significativo, a través de una adecuada limitación o disminución de la magnitud o duración de la actividad, o de alguna de sus partes, o mediante la ejecución de acciones específicas.

Restauración del medio ambiente

Las medidas de restauración o reparación del medio ambiente tienen como propósito restaurar o renovar uno o más de los componentes u organismos del medio ambiente que hayan sido vulnerados con otros de una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en el peor de los casos, se trata de restablecer sus propiedades básicas. Estas medidas deben expresarse en un Plan de Medidas de Reparación y/o Restauración. Tanto las medidas de reparación como las de compensación ambiental sólo deberán ejecutarse en áreas o lugares en donde se presenten o generen los efectos desfavorables significativos derivados de la actividad o modificación del proyecto. (GRN, s.f.)

El proceso de recuperación de un ecosistema degradado por diferentes factores busca aumentar la biodiversidad típica de la zona, incluir especies que no necesariamente estaban ahí y de esta manera mejorar los servicios de la naturaleza (WWF, s.f.).

DISEÑO METODOLÓGICO

Tipo de estudio

El presente documento se constituye tanto en un estudio descriptivo como un estudio explicativo, ya que procura reseñar las características que identifican los diferentes elementos y componentes, así como su interrelación. El propósito que se plantea en esta investigación es la delimitación de los lineamientos normativos y jurisprudenciales existentes en Colombia en materia de compensación ambiental e ilustrar a manera de ejemplo en el caso concreto de la Cuenca Garrapatas en el Valle del Cauca y posteriormente, al ser también un estudio explicativo, se orienta a identificar y analizar causas y sus resultados, los que se expresan en hechos variables. Se establecen variables en las cuales exista en grado de complejidad cuya ocurrencia y resultados determinan explicaciones que contribuyan al desarrollo del conocimiento en materia jurídica en Colombia.

Se espera que a partir de los resultados obtenidos de la presente investigación sirvan de base para la formulación de mejores lineamientos, que aporten al modelo teórico de la explicación de los hechos y fenómenos que puedan generalizarse a partir de este problema de investigación.

Método de investigación

Esta investigación busca mediante el método deductivo, permitir que las verdades particulares contenidas en las verdades universales se vuelvan explícitas. Esto es, que a partir de situaciones generales se lleguen a identificar explicaciones particulares contenidas explícitamente en la situación general. Así, la teoría general acerca de un fenómeno o situación, se explican hechos o situaciones particulares. En este caso, sobre la legislación colombiana y los pronunciamientos de Naciones Unidas en materia ambiental se analizan y evalúan las normas y lineamientos sobre compensación ambiental en Colombia y adicionalmente se ilustra la situación particular de Cuenca Garrapatas en el Valle del Cauca.

Técnicas de recolección de la información

Durante la presente investigación, de carácter documental, se acudió a fuentes secundarias de recolección de información, sobre las cuales se realizó una *observación participante indirecta*, dado que, aunque una de las investigadoras está empleada por la Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC), no accedió directamente a la totalidad de la información, sino que se llegó a la fuente a través de un muestreo como se describe a continuación en las categorías de análisis, y solo accedió a los documentos específicos necesarios para el estudio de caso mediante derecho de petición a la autoridad ambiental competente (Anexo 3).

Categorías de análisis

Universo:

- Bibliografía alrededor del concepto de compensación ambiental: Pronunciamientos de la ONU, comparativo entre América Latina, EEUU y Colombia (Ver Marco Conceptual y CAPÍTULO 2: Principios ambientales aplicables a las medidas de compensación: prevención, precaución, responsabilidad, sostenibilidad, solidaridad, contaminador pagador, justicia restaurativa o restitución *in naturay* rigor subsidiario, de la DISCUSIÓN DE RESULTADOS)
- Legislación colombiana y jurisprudencia en materia de compensación ambiental y protección del ambiente: Constitución Política de Colombia, Leyes, Decretos, Sentencias. (Ver Marco Histórico, Marco Teórico y CAPÍTULO 1: Antecedentes normativos y jurisprudenciales (constitucional-administrativo) de las medidas de compensación en materia ambiental en Colombia y CAPÍTULO 3: Medidas de compensación ambiental existentes en la legislación colombiana de la Discusión de Resultados).
- Manual de compensaciones ambientales gen Colombia.

Muestreo:

- Selección del tipo de compensación ambiental más común en Colombia: Aprovechamiento forestal. (Gráfico 5).

- Selección del/los municipios con mayor imposición de compensación por aprovechamiento forestal (Argelia y el Cairo, Valle del Cauca).
- Actos administrativos a nivel regional en materia de compensación ambiental.
- Solicitud mediante derecho de petición a la CVC-UGCG entidad encargada de la región seleccionada para revisar los actos administrativos relacionados (Anexo 3).

Gráfico 5. Compensaciones exigidas por la legislación en Colombia

Tipo de compensación	Normatividad	Tipo de medida	Factor de compensación	Entidad decisora	Momento de aplicación
Licencia ambiental CAR	Ley 99 de 1993, Título VIII Decreto 2820 de 2010	Actividades de restauración y conservación encaminadas a resarcir y retribuir al entorno natural por los impactos o efectos negativos que no puedan ser corregidos, mitigados o sustituidos	Sin factor de compensación definido	CAR y autoridades ambientales urbanas	Cuando se expide la licencia
Licencia ambiental ANLA – Aplicación del Manual de Compensaciones	Resolución 1517 de 2012, Ley 165 de 1994	Acciones de conservación, restauración, rehabilitación, recuperación, herramientas de manejo especial y saneamiento.	Vegetación secundaria: 2-4 ha. Ecosistemas naturales: 4-10 ha.	ANLA	Hasta un año Después de expedida la licencia
Sustracción de áreas de reserva forestal	Ley 1452 de 2011 en el artículo 204. Res 918 de 2011. Res. 1526 de 2012	Actividades de recuperación y rehabilitación para la restauración ecológica del área temporalmente sustraída. En sustracciones definitivas se deberá compensar con un área de valor ecológico equivalente al área sustraída de la reserva forestal	1:1	MADS	Cuando se expide el permiso
Aprovechamiento forestal	Decreto 1791 de 1996	Tipos de medidas establecidas para cada caso en particular. En proyectos con PMA se exige reforestación.	1:1 (área de igual cobertura y extensión)	CAR y autoridades ambientales urbanas	Cuando se expide la licencia
Aprovechamiento de especies amenazadas	Decreto-Ley 2811 de 1974 Decreto-Ley 1608 de 1978 Ley 99 de 1993 Resoluciones varias	Actividades de reforestación. Cuando el levantamiento de veda coincide con una solicitud de licencia ambiental, las medidas las define la licencia.	Con individuos de la misma especie 1:1	MADS y CAR	Cuando se expide el permiso

Fuente: Ariza y Moreno, 2017. Adaptado de Sarmiento, 2014

Técnicas de análisis de la información

Este estudio descriptivo-explicativo acude a técnicas específicas en la recolección de información, como la recopilación bibliográfica y legislativa en comparación con un estudio de caso. La información obtenida se somete a un proceso de codificación, tabulación y análisis posterior como se observa en la presentación de los resultados de la presente investigación. (Ver CAPÍTULO 4: Pertinencia del modelo de control del régimen de compensación de los recursos naturales impuestos en los aprovechamientos forestales únicos otorgados por la CVC Regional Norte., Estudio de caso: Unidad de Gestión de Cuenca Garrapatas (UGCG- CVC Regional Norte) años 2017 a 2018 de la Discusión de Resultados y Anexos 1 y 2).

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

CAPÍTULO 1: Antecedentes normativos y jurisprudenciales (constitucional-administrativo) de las medidas de compensación en materia ambiental en Colombia

Referentes normativos de las compensaciones ambientales

Previo a determinar la legislación que da origen a las compensaciones ambientales, se procederá a enunciar algunas disposiciones que si bien no fueron trascendentales para las compensaciones, sirven como referente para validar la evolución e importancia que para los gobiernos ha sido la protección ambiental:

Tabla 2. Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. Economía y desarrollo

NORMA	OBJETIVO DE LA NORMA
Decreto 1279 de 1908	Mediante el cual, se establece el Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales en el Ministerio de Obras Públicas con el fin de poner en marcha el pago de obras con bosques, una de las principales causas de la deforestación.
Ley 110 de 1912	Mediante la cual se implementa el Código Fiscal Nacional que contiene las reglas generales para el uso de bosques en terrenos baldíos con fines tributarios.
Ley 119 de 1919	Mediante la cual se modifica la Ley 110 de 1912 y se crea la Comisión Forestal.
Decreto 1975 de 1959	En el que se reglamenta acerca de la pesca en aguas dulces de uso público y se crea el INDERENA, establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura encargado de la protección, manejo, vigilancia, control, investigación, etc., de los recursos naturales renovables.

Fuente: Pérez, G. S. (2002). Pág. 80-98.

Durante el mandato del Presidente Misael Pastrana, se expide la *Ley 23 de 1973*, la cual prevé en su cláusula 16 el concepto de responsabilidad ambiental⁹ así:

⁹Responsabilidad esta de Carácter objetivo.

“El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado”.

Esta ley también señala que se debe sancionar todas las acciones que conlleven a la contaminación del medio ambiente y faculta al Presidente para que expida el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente, el cual se adopta posteriormente mediante el *Decreto 2811 de 1974*.

La finalidad consiste en la preservación y manejo sostenible de los recursos naturales de Colombia, teniendo como base el principio de que el ambiente es patrimonio común. En ese sentido, *“El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social”* (Decreto 2811, 1974. Art. 1).

Así mismo se indica, que la ejecución de la política ambiental es función delegable del gobierno nacional (Decreto 2811, 1974. Art. 6), señala reglas a las que debe ajustarse la actividad administrativa en relación con el manejo de los recursos naturales (Art. 45), enuncia las obligaciones que tienen quienes hacen uso o explotación del ambiente en relación con la reposición o restauración de los recursos naturales, a modo de ejemplo (Art. 39, literal E) se enuncia que en la explotación de recursos no renovables se deberán realizar trabajos de defensa o de restauración del terreno y de reforestación en las explotaciones mineras a cielo abierto, en forma que las alteraciones topográficas originadas en las labores mineras sean adecuadamente tratadas y no produzcan deterioro del contorno; se menciona la existencia de un régimen de reservas de recursos naturales, las cuales deben contar con programas de conservación, protección o restauración de dichos recursos y del medio ambiente, la importancia de que en el uso del suelo no se deteriore los ecosistemas.

La compensación ambiental no es definida ni enunciada en el código, por el contrario, se evidencia que el ambiente y sus recursos se dimensionan desde una perspectiva económica en la que los humanos solo buscan su explotación.

Con la nueva constituyente de 1991, se da un nuevo enfoque sobre los derechos ambientales desde la protección de los humanos (es decir; la cultura, los ecosistemas, fauna y flora), la norma superior impone al Estado la obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación (CONST., 1991. Art. 8°).

En la Constitución Nacional al tener como premisa que el interés privado deberá ceder al interés público, se impone una limitación a la propiedad privada al establecer una función social y ecológica (CONST., 1991. Art. 58).

Por su parte el capítulo III de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA denominado “de los derechos colectivos y del ambiente”, se destaca el artículo 79 en él que se busca garantizar y proteger derechos, pero también establecer obligaciones por parte del Estado, ello en razón a que en el mismo se indica que todos los colombianos tiene derecho a un ambiente sano, así como la garantía de participación de la comunidad e impone la obligación en cabeza del Estado de preservar la diversidad medio ambiental, garantizar la integridad de los ecosistemas, de proteger las áreas de especial importancia ecológica, así como fomentar la educación ambiental en la población.

Asimismo, en la norma (CONST., 1991. Art. 80), se pueden encontrar especificaciones para la aplicación de las compensaciones ambientales, en la medida en que se establecen deberes del Estado colombiano sobre la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución del medio ambiente afectado; no obstante, en este artículo también se encuentra inmerso el principio de precaución (que más adelante se procederá a estudiar) con el que se busca prevenir y controlar los factores de riesgo o daño ambiental.

La carta afirma la imposición a la sociedad en general sobre la protección de los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (CONST., 1991. Art. 95).

Finalmente, respecto a la normatividad contenida en la Constitución, debemos enunciar el artículo 339 el cual indica que entre otros aspectos el plan nacional de desarrollo debe contar con estrategias u orientaciones generales con relación a la

política social, económica y ambiental, que deberán ser adoptadas por el Gobierno Nacional y local.

Algunos de los primeros pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional mediante la *Sentencia T-411 de 1992* y *T-129 de 2011*, reconoce a la Constitución como “ecológica o ambiental”, y en la *Sentencia T-760 de 2007* ha establecido una triple dimensión en materia ambiental de la siguiente manera:

“Esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.”

Posteriormente, la *Ley 99 de 1993* estableció entre otros aspectos (I) en el Título VII, se refiere al proceso de licenciamiento ambiental: los mecanismos para su aplicación están enmarcados en la licencia ambiental, la sustracción de áreas de reserva forestal, el aprovechamiento forestal y la compensación por aprovechamiento de especies amenazadas o vedas, (II) asigna las competencias para efectos de las licencias ambientales entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las corporaciones autónomas regionales (CAR) y los distritos, municipios y áreas metropolitanas, en razón de la industria o actividad y del tamaño y localización del proyecto y (III) de igual manera también se indica que el MADS es el responsable de establecer los parámetros en los cuales las CAR otorgarán licencias ambientales y en que se requiera estudio de impacto ambiental (CONST.,1991. Art. 21).

En esta ley, se destaca la implementación de las Licencias Ambientales las cuales deben imponer al beneficiario la obligación de cumplir con unos requisitos específicos en relación con la prevención, manejo, mitigación, compensación y se haga responsable de los efectos ambientales que la obra o actividad autorizada pueda provocar. Estas licencias son otorgadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos (Ley 99 de 1993, Art.50).

Por la ubicación geográfica y biodiversidad del país, a través de la *Ley 165 de 1994* Colombia ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica; la cual tiene como objetivos: la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de la biodiversidad, la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad.

Por lo anterior, en razón a que el convenio mencionado dispone que cada parte contratante, debe establecer un sistema de áreas protegidas, elaborar directrices para la selección, establecimiento y la orden de las áreas protegidas, velar por la protección de ecosistemas de *hábitats* naturales; así como promover el desarrollo ambientalmente sostenible en zonas adyacentes a las áreas protegidas; rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados, armonizar las utilidades actuales de la biodiversidad con la conservación y utilización sostenible de sus componentes, lo cual se materializa normativamente solo hasta el año 2010, cuando se reglamenta mediante el *Decreto 2372* (compilado en el *Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015*) el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este.

Mediante el *Decreto 1791 de 1996*, se establece el régimen de aprovechamiento forestal y específicamente las compensaciones ambientales para aprovechamientos forestales únicos. Entendidos estos como:

Artículo 5º.- Las clases de aprovechamiento forestal son: Únicos. Los que se realizan por una sola vez, en áreas donde con base en estudios técnicos se demuestre mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal o cuando existan razones de utilidad pública e interés social. Los aprovechamientos forestales únicos pueden contener la obligación de dejar limpio el terreno, al término del aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque; (...)

Esta norma dispone que con ocasión de los aprovechamientos forestales únicos, el interesado debe formular una solicitud en la cual incluya una propuesta de medidas de compensación (Decreto 1791,1996. Art 13); posteriormente se procede a evaluar y a aprobar la solicitud, la autoridad ambiental procede a expedir el permiso a través de un acto administrativo (Resolución) en que se debe indicar las "*Medidas de mitigación, compensación y restauración de los impactos y efectos ambientales*" (Decreto 1791,1996. Art 30).

De igual manera este Decreto insta que los proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental, pero que requieran un plan de manejo ambiental e impliquen la remoción de bosques, deberán obtener los permisos de aprovechamiento que se requieran:

Decreto 1791,1996. Art 46: *“(...) siempre deberá realizarse como medida de compensación una reforestación de acuerdo con los lineamientos que establezcan las corporaciones o los grandes centros urbanos competentes”.* y cuando el aprovechamiento forestal se realice en el marco de una licencia ambiental y el volumen de madera aprovechada es (Decreto 1791,1996. Art 60). *“(...) igual o menor a veinte metros cúbicos (20 m³), no se requerirá de ningún permiso de aprovechamiento adicional”*

Es importante mencionar que en los casos aprovechamientos forestales se observa un énfasis en las medidas de reforestación y en los volúmenes de madera aprovechados como estrategia de compensación, sin tener en cuenta el área ecológica afectada; excepto en relación con áreas que estén sujetas a sustracciones de reserva forestal: *“(...) el área afectada deberá ser compensada, como mínimo, por otra de igual cobertura y extensión, en el lugar que determine la entidad administradora del recurso”*(Decreto 1791,1996. Art 12).

Para el año 1996, Colombia formuló su primera Política Nacional de Biodiversidad, la cual fue complementada por la Propuesta Técnica para la Formulación de un Plan de Acción Nacional en Biodiversidad: Colombia biodiversidad Siglo XXI (1998), de lo anterior se destacan algunos objetivos y estrategias que buscan priorizar la reglamentación sobre vertimientos, residuos sólidos o peligrosos que afecten o puedan afectar específicamente a los ecosistemas acuáticos, dulceacuícolas y marinos. Para tal fin se reglamentan las tasas retributivas y compensatorias. De igual forma, se establecen unos incentivos al fomento de la conservación de ecosistemas naturales y se busca desestimular su transformación. Estos incentivos incluyen el desarrollo de tasas compensatorias, reformas a las tasas de aprovechamiento forestal y la puesta en marcha del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación, y la inclusión de variables ambientales en la asignación del situado fiscal a los municipios.

Así las cosas y después de un poco más de una década, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la *Resolución 1023 de 2005* adopta las Guías Ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación de los sectores productivos, entendidos estos como como herramienta de consulta, de carácter conceptual y metodológico, con la finalidad de contar con criterios unificados para la planeación y el control ambiental, de las cuales se destaca la *“Guía ambiental para evitar, corregir y compensar los impactos de las acciones de reducción y prevención de riesgos en el nivel municipal”*.

Es de anotar que conforme a lo indicado en los casos en que las guías ambientales apliquen para obras, actividades o proyectos sujetos a permisos, concesiones, licencias u otras autorizaciones de carácter ambiental, lo dispuesto en las guías será complementario a los términos, condiciones u obligaciones bajo las que se haya autorizado dicha obra, actividadoproyecto (Resolución 1023, 2005. Art 4. Par). En tal sentido, la implementación de las guías ambientales no exonera al interesado de cumplir con la normatividad ambiental vigente y aplicable al desarrollo de su obra, actividad o proyecto.

En el año 2005, se expide el *Decreto 1220* del mencionado año (derogado por el *Decreto 2028 de 2010*), solo hasta esta fecha se definen las medidas compensatorias como:

“Las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos”.

Así las cosas, el *Decreto 2041 de 2014* (compilado en el *Decreto 1076 de 2015*) se enuncia que de corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados en las licencias ambientales, específicamente el plan de manejo ambiental¹⁰.

¹⁰Los planes de manejo ambiental fueron requeridos desde la expedición de la Ley 99 de 1993, posteriormente reglamentado por el Decreto 1220 de 2005, dando indicaciones sobre la propuesta del Plan de Manejo Ambiental del proyecto, obra o actividad que debería contener las medidas de prevención, corrección, mitigación y/o compensación de los impactos medio ambientales adversos que se ocasionen o se pueda ocasionar con el proyecto o actividad humana sobre el medio ambiente y/o a las comunidades durante cualquiera d sus etapas (construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación). Esta norma fue derogada por el Decreto 2041 de 2014, cuyo cambio radica en que para la época ya existía la compensación por pérdida de la biodiversidad, la cual refiere que en el estudio del impacto ambiental debería

De otro lado, con el fin de desarrollar el articulado de la ley en vigencia, se indica que la utilización de aguas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos (Ley 99, 1993. Art. 43. Par. 1), la cual es reglada inicialmente mediante el *Decreto 1900 de 2006* (compilado en el *Decreto 1076 de 2015*), en el que se evidencia que para el uso de los recursos hídricos no se aplican las compensaciones.

Los instrumentos desarrollados por la legislación ambiental, para dar cumplimiento a la *Resolución 545 de 2008*, fue como primer instrumento el establecimiento de criterios para implementar el Plan de Compensaciones Socioeconómicas con el propósito de mitigar los impactos nocivos derivados de los permisos, obras o proyectos; además de garantizar las condiciones de participación social; el segundo instrumento, está implementado desde los planes de manejo ambiental, los cuales fueron aceptados en el proceso de licenciamiento ambiental y que tiene como misión el cumplimiento de acciones de prevención, mitigación y compensación de los impactos que se generen en el entorno social.

El *CONPES 3680 de 2010*, sobre los Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), es una herramienta estratégica en los procesos de ordenamiento territorial del país y para facilitar el cumplimiento de los objetivos nacionales en torno a la conservación *in situ* de la diversidad biológica estratégica como base natural para el desarrollo social y económico, la generación de beneficios ambientales y la protección de espacios naturales que permitan la preservación de la cultura material e inmaterial, el cual recomendó incorporar prioritariamente la financiación de la administración y manejo de las áreas protegidas integrantes del SINAP, en la regulación que se expida sobre las compensaciones derivadas de licencias ambientales.

Mediante la *Ley 1450 de 2010, Art. 204, Inciso 2º*, se estableció que:

“Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio

contener el Plan de compensación por pérdida de biodiversidad con base en lo establecido en la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012 o la que modifique, sustituya o derogue.

de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.”

De igual manera, en los casos en que se estime pertinente efectuar la sustracción parcial de una reserva forestal, posteriormente a la evolución, se hace necesario establecer medidas de compensación en razón a la pérdida de área de reserva forestal.

El *Decreto 3573 de 2011*, crea la Autoridad Nacional de Licencias ambientales ANLA, la cual tiene como obligaciones entre otras proporcionar lineamientos y directrices en materia de licencias ambientales de competencia del Ministerio, sujetos a la inversión forzosa del 1 % y/o compensación forestal, previstas en la Ley 99 de 1993, Art. 43 y el Decreto 1900 de 2006 o la norma que lo modifique o sustituya [Numeral 10 del artículo 14 IBIDEM].

Para el año 2011 y con fundamento en la necesidad de establecer el procedimiento que deben seguir las autoridades ambientales competentes para la sustracción de las áreas de reserva forestal; así como los criterios, el alcance y contenido de la información técnica que se requiere presentar con las solicitudes de sustracción de áreas de reserva forestal para el desarrollo de actividades de utilidad pública y las medidas de compensación, se expide la *Resolución 918*. (Título IV. Art. 10) La cual establece como medidas de compensación en razón a sustracciones definitivas con un área de valor ecológico equivalente al área sustraída de la reserva forestal, mientras que para la sustracción temporal solo se hace necesario realizar medidas de recuperación y rehabilitación. Esto no reemplaza las medidas que se establezcan para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los impactos que se puedan ocasionar durante la ejecución del proyecto objeto de licenciamiento ambiental o del instrumento administrativo respectivo. En el caso particular de las áreas de reserva forestal, se incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (*Ley 1450, 2011. Art. 204*).

En contexto con lo anterior, mediante la *Resolución 1526 de 2012*, se determina la aplicación de medidas de compensación para áreas de reserva forestal así:

ARTÍCULO 10. Medidas de compensación, restauración y recuperación.

(...) 1. **Medidas de compensación:** Acciones orientadas a retribuir al área de reserva forestal la pérdida de patrimonio natural producto de la sustracción. La compensación deberá ser definida caso a caso.

1.1 **Para la sustracción temporal:** Se entenderá por medidas de compensación las acciones encaminadas a la recuperación del área sustraída temporalmente. Se entiende por recuperación la reparación de los procesos, la productividad y los servicios de un ecosistema.

El *Decreto 1076 de 2015*, se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Que el citado decreto define en el artículo 2.2.2.3.1.1. Las medidas de compensación así:

“Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados”.

Así mismo, se estableció la compensación para la sustracción definitiva, la cual fue modificada por la *Resolución 256 de 2018* como se muestra a continuación:

Tabla 3. Comparativo Resoluciones 1526 de 2012 vs 256 de 2018

Artículo 10° numeral 1.2 Resolución 1526 de 2012	Artículo 8° de la Resolución 256 de 2018
<p>1.2 Para la sustracción definitiva: Se entenderá por medidas de compensación la adquisición de un área equivalente en extensión al área sustraída, en la cual se deberá desarrollar un plan de restauración debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente. El orden de precedencia para determinar las áreas donde se llevará a cabo las medidas de compensación para la sustracción definitiva será el siguiente:</p> <p>a) Dentro del área de Influencia del proyecto, obra o actividad que haga parte del área de reserva forestal;</p> <p>b) En caso de que no existan las áreas descritas en el literal a), el interesado podrá adquirir por fuera de la reserva forestal, áreas priorizadas por la Corporación Autónoma Regional competente, para adelantar proyectos de restauración y/o recuperación.</p>	<p>Para sustracción definitiva: Se entenderá por medidas de compensación el desarrollo de acciones en términos de preservación o restauración, mecanismos, modos y formas de compensación de las que trata este manual de compensaciones del componente biótico, en un área equivalente en extensión al área sustraída, en la cual se deberá desarrollar un plan de restauración debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente.</p>

Fuente: elaboración propia.

Por medio de la *Resolución 1517 de 2012*, del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se adopta el Manual para la asignación de las compensaciones por pérdida de biodiversidad, cuyo ámbito de aplicación se define

en el artículo 2°. Literalmente, este artículo establece que el manual es de obligatorio cumplimiento para:

- a) *Los usuarios que elaboren y presenten las medidas de compensación contenidas en los estudios ambientales exigidos para la obtención de la licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades contenidas en el anexo 3 del manual.*
- b) *La Autoridad Nacional de Licencias ambientales, ANLA, en la evaluación, aprobación o adopción de las medidas de compensación de los proyectos, obras o actividades contenidas en el anexo 3 del manual.*

Una vez descritas las diferentes normas en materia ambiental relacionadas con La Compensación Ambiental, se advierte que son varios los presupuestos establecidos por el Estado Colombiano y que trascendieron a partir de la Constitución Política de 1991 la cual integra principios, herramientas, procedimientos judiciales y administrativos tendiente a la protección de los derechos e intereses colectivos, a la necesidad de contar con un ambiente sostenible, la preservación de los ecosistemas y de los diferentes recursos naturales, pero el conflicto emerge al contraponer la necesidad de desarrollo (en términos económicos al ser Colombia un país que en general produce materia prima) que se apropia de manera excesiva del ambiente y como contra peso se encuentra la sociedad que tiene la obligación de preservar el ambiente para generaciones futuras, por lo cual estas protecciones son limitadas, es por ello que se hace necesario impulsar acciones estatales de control y seguimiento efectivo a la compensación en pro de materializar los enunciados normativos.

Elementos jurisprudenciales de las compensaciones ambientales

La jurisprudencia colombiana materia ambiental no contempla de manera estricta las compensaciones ambientales, por lo cual para efectos de este estudio se procede a identificar qué elementos jurisprudenciales son aplicables la compensación ambiental.

Tabla 4. Elementos jurisprudenciales de las compensaciones ambientales

<u>Sentencia</u>	<u>Aporte jurisprudencia</u>
C-333 de 1996	Para que un daño antijurídico sea indemnizable es necesario que esté cabalmente estructurado y es imprescindible que se acrediten los siguientes

	<p>aspectos relacionados con la lesión cuya reparación se demanda: “ 1) <i>debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; 2) que se lesione un derecho, bien o interés protegido legalmente por el ordenamiento; 3) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura</i> La parte actora demostró a cabalidad todos estos aspectos y también demostró que no fue un aspecto metabólico, físico y una enfermedad la que provocó la muerte cerebral al menor”.</p> <p>Del texto constitucional se deduce que el Estado puede ser considerado como agente perjudicial y se le asigna la obligación de responder patrimonialmente. No obstante, condiciona esta obligación únicamente al concepto de “daño antijurídico”. Es decir, al daño perpetrado por el Estado se le exige antijuridicidad; concepto sobre el cual la Corte Constitucional puede brindar mayor claridad, junto con la función de la responsabilidad del Estado, con ocasión de la sentencia C-333 de 1996.</p>
<p>T-294 de 2014</p>	<p>Se afirmó a través de varias reglas jurisprudenciales, que no cabe desconocer la existencia de comunidades étnicas en la zona de influencia de un proyecto, con el único argumento de que su presencia no ha sido certificada por la entidad respectiva. En consecuencia, cuando se haya certificado la no presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia de un proyecto pero, no obstante, otros mecanismos de prueba permiten constatar su existencia, el responsable del proyecto deberá tenerlas en cuenta en los respectivos estudios y dar aviso al Ministerio del Interior, para efectos de garantizar su derecho a la consulta previa. adicionalmente, cuando existan razones fundadas para considerar que la población asentada en la zona de un proyecto no es titular del derecho a la consulta previa, debe en todo caso garantizarse su derecho a la participación efectiva y significativa en la evaluación de los estudios de impactos ambientales, sociales y culturales derivados del proyecto, en la determinación de las medidas de prevención, mitigación y compensación, y en la elaboración de los instrumentos empleados para censar a la población afectada. Así mismo, su derecho a recibir COMPENSACIONES equitativas por las mayores cargas ambientales y sociales que, en caso de que el proyecto se lleve a cabo, tendrán que soportar como consecuencia de su realización.</p>
<p>606 de 2015</p>	<p>La prohibición de ejercer la pesca artesanal en el parque Tayrona no es una medida desproporcionada ni arbitraria; por cuanto busca garantizar que las especies marítimas que habitan en dicha área pueden llegar a una etapa de madurez sexual adecuada para reproducirse y así permitir la continuación del ciclo biológico. Por lo anterior, es claro que la decisión de restringir el flujo pesquero en el sector de reserva ambiental no responde a argumentos caprichosos, ya que permitir la pesca en estas zonas derivaría en una grave afectación o peligro inminente del medio ambiente como derecho colectivo de toda la humanidad.</p> <p>Sin embargo, el hecho de que este tribunal haya encontrado ajustado a la constitución la prohibición de pesca artesanal en la Bahía de Gayraca - Jurisdicción Parque Nacional Tayrona no significa que las autoridades nacionales, departamentales y municipales estén exentas de adelantar diversas medidas para garantizar una adecuada compensación a las comunidades ancestrales que obtenían su sustento del ecosistema en cuestión”.</p>
<p>T-227 de 2017</p>	<p>La Corte Constitucional falló en favor de la acción de tutela de la comunidad Patio Bonito en reclamación por los impactos nocivos provocados por relleno sanitario de Barrancabermeja en vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad como; la vida en condiciones dignas, la salud, agua limpia y el derecho a un ambiente sano. El tribunal resaltó los errores y omisiones</p>

	<p>cometidos por la autoridad ambiental, al no contemplar los efectos de la operación de la empresa Rediba S.A., operadora del relleno sanitario y que, pese a las deficiencias de la licencia, incumplieron con las condiciones del mencionado permiso.</p> <p>La Corte indicó que ni aún las condiciones impuestas en dicho permiso fueron cumplidas por la empresa. Es decir, Rediba S.A. incumplió hasta con lo mínimamente determinado en una licencia incompleta y 'hecha a medias'.</p> <p>La alta magistratura refirió que no obstante la orden de contratación laboral de residentes en la zona, "ello no comporta en sí una medida de compensación suficiente". En esta sentencia se describe que en tal operación no se estableció el número mínimo de trabajadores a contratar ni que tipos de contratos deberían celebrarse en razón de la población residente en la zona de influencia del mencionado proyecto.</p> <p>Así mismo, la Corte afirmó que "no se estableció un sistema de recolección de basuras en la comunidad de Patio Bonito pese a que son sus pobladores quienes deben soportar la mayor carga por la instalación del relleno sanitario que acoge las basuras producidas por la zona urbana de Barrancabermeja".</p> <p>Aquí se evidencia la no aplicación e implementación de medidas eficaces de compensación ambiental.</p>
<p>T-704 de 2017</p>	<p>La Corte Constitucional suspendió el proyecto "Expansión de Puerto Bolívar" del Cerrejón y ordenó la realización de una consulta previa con la comunidad Media Luna Dos del Municipio de Uribia, La Guajira. Adicionalmente, suspendió la licencia para el plan de manejo ambiental en proceso de expansión "Puerto Bolívar" hasta tanto se realice dicha consulta. Igualmente, ordenó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la revisión de los planes de manejo ambiental integral de todos los proyectos mineros "El Cerrejón", para validar el grado de compensación, mitigación y reparación del medio ambiente producido por la contaminación derivada de la explotación de carbón.</p> <p>La Corte instó a la empresa El Cerrejón a, "consultar previamente con las comunidades afectadas, diseñar e implementar un plan de compensación de daños para mitigar los efectos negativos causados por la extracción de carbón realizada por esa empresa". Pero la resolución fue más allá. Obligó a las autoridades a revisar la Resolución 2097 de 2005, la que aprobó el Plan de Manejo Ambiental Integral de El Cerrejón e indica que si el Plan no es "suficiente para hacer frente a la contaminación que se produce por la explotación de carbón" el estado deberá "modificar, suspender o revocar la licencia ambiental otorgada al proyecto".</p>

Fuente: elaboración propia

Jurisprudencia Consejo de Estado

La protección al medio ambiente no ha sido ajeno a las altas cortes Colombianas, por ello es importante resaltar las posturas frente a las compensaciones ambientales del Consejo de Estado.

En ese orden de ideas, mediante auto 1090 del 6 de mayo de 1998, la Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del Doctor César Hoyos Salazar, establece, entre otras, la importancia de las retribuciones por razones ambientales, entendidos

estos como una técnica para orientar la conducta de los sujetos comprometidos en las actividades que afectan los recursos naturales y el medio ambiente, para que eliminen las prácticas depredadoras, contaminantes o destructivas de aquéllos y adopten otras que garanticen el llamado desarrollo sostenible. En realidad no se trata de impedir en forma absoluta el uso de los recursos naturales o de imposibilitar el establecimiento de industrias que afecten el medio ambiente, sino de dar vigencia al “principio de prevención” (o precautorio) para que cualquiera que contribuya a contaminar el ambiente, aunque no existan daños probados, sea obligado a minimizar los efectos nocivos mediante el empleo de procedimientos técnicos adecuados.

En el citado auto establece que la Constitución Política señala el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y tiene como mandato que el Estado *“deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”* (CONST., 1991. Art. 80). Para este caso el Consejo de Estado señala en la ley: *“las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”*. (CONST., 1991. Art. 338).

La ley, en lo referente a las rentas de las corporaciones autónomas regionales, indica que las tasas compensatorias y retributivas solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites que permite la ley, por lo cual el Consejo de Estado establece que la imposición de tasas en materia ambiental, la cual en palabras del se sustenta en el principio “el que contamina paga” y constituyen parte de los llamados “tributos verdes”, integrados por las medidas fiscales encaminadas a proteger, de manera indirecta, el medio ambiente. El verdadero propósito del principio mencionado es prevenir o evitar que el daño se produzca, y no el de tolerar la contaminación a cambio de un precio o compensación, porque ese daño puede resultar en algunas ocasiones irreparable (Ley 99, 1993. Cap. VII. Art. 42).

Ahora bien, en el caso colombiano, durante el año 2014 mediante Sentencia 479 de 2014, de Acción popular, el Consejo de Estado ordena la descontaminación, recuperación y conservación del Río Bogotá y sus afluentes; otorgando un plazo de tres (3) años, para ejecutar 87 órdenes que involucran acciones por parte del Distrito de Bogotá, así como a 19 entidades de orden nacional y 45 municipios de Cundinamarca que conforman la cuenca hídrica, es decir desde el páramo Guacheneque (Municipio de Villapinzón) hasta la desembocadura en el Río Magdalena en (Municipio de Girardot), este fallo es trascendental por el Consejo de Estado marca un hito en materia jurisprudencial ambiental, ello en razón a que protege los siguientes derechos colectivos:

- (II) Derecho al agua y al goce de un ambiente sano,*
- (III) Derecho al disfrute de un equilibrio ecológico y el deber de manejar y aprovechar racionalmente los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución,*
- (IV) Derecho al acceso a servicios públicos con calidad, eficiencia y oportunidad,*
- (V) Los derechos de consumidores y usuarios,*
- (VI) Derecho a la protección del patrimonio público,*
- (VII) Derecho a la protección del patrimonio cultural de la Nación,*
- (VIII) Derecho a la seguridad y salubridad públicas,*
- (IX) Derecho al acceso a infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública,*
- (X) Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente,*
- (XI) Derecho a la conservación del medio ambiente con sus especies animales y vegetales,*
- (XII) Derecho a la protección de áreas de especial relevancia ecológica y de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas,*
- (XIII) Derecho al disfrute del espacio público, al uso y defensa de los bienes de uso público,*
- (XIV) Todos los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.*

La decisión adoptada por el Consejo de Estado, dada las malas condiciones ambientales, ecológicas y sociales del Río Bogotá, causadas, entre otras, por la omisión de las autoridades por alrededor de treinta años, demuestran que aunque no se nombra dentro del contenido de la Sentencia busca ejercer una medida de compensación al medio ambiente, entendida esta como “el resarcimiento por el uso de los recursos naturales y la cual debe ser compensada ante el mismo ecosistema

y no solo frente a un tema económico-social”, es por esta razón que es un gran paso para el ordenamiento jurídico esta clase de fallos, pues si bien tal como se ha evidenciado es la Corte Constitucional, quien se ha pronunciado en reiteradas ocasiones frente a la importancia del cuidado del medio ambiente, no puede el Consejo de estado como máximo órgano de cierre del contencioso pronunciarse frente a la inexistencias de una política de recuperación medio ambiental.

Si bien, la sentencia que se describe a continuación, no es específicamente sobre la compensación ambiental, es importante traerla a colación con el fin de evidenciar la línea por la que la sección tercera del Consejo de Estado ha venido desarrollando las providencias respecto a la reparación directa en relación con la responsabilidad del estado por daños ambientales y ecológicos, lo que a futuro y en razón a que el mismo Estado no realiza una verdadera protección del medio ambiente, concluirá con innumerables condenas al Estado y sin el cumplimiento de los fines del mismo, es por ello que vale la pena en este estadio mencionar que la aspersión aérea con el herbicida glifosato da origen a la controversia que se resuelve mediante la Sentencia 2006-00435 del 8 de septiembre 2017.

Dicha sentencia señala que la Responsabilidad del Estado por daños ambientales y ecológicos, hace alusión a un régimen de responsabilidad que se sustenta (*Ley 23, 1973, Art. 16*) y (CONST., 1991. Arts. 8, 58, 79, 80, 81, 90 y 334), por lo cual se encuadrar la responsabilidad patrimonial del Estado, tanto por los daños ambientales, como por los daños ecológicos que se produzcan por la acción, actividad, omisión o inactividad.

Desde el punto de vista de la protección a los derechos colectivos, mediante sentencia se estableció la responsabilidad de la autoridad ambiental de realizar la valoración del impacto ambiental señalado por la Ley¹¹(Sentencia de acción popular

¹¹ Para el caso en concreto por tratarse de aprovechamiento de árbol aislado, debían analizarse los requisitos establecidos en el artículo 58 del Decreto 1791 de 1996, para determinar si se dio cumplimiento a los mismos, el cual indica: “[...] Cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto

No. 2013-00941, 2014), la cual debe ser cualitativa y no meramente cuantitativa y pretende evitar un deterioro grave al medio ambiente, es por ello que tal como se evidencia a continuación el Consejo de Estado es claro en manifestar la importancia que tiene el medio ambiente desde su alteración:

“Ahora y como lo ha reiterado el Decreto 1715 de 4 de agosto de 1978¹², la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales es un factor que deteriora el ambiente. En ese orden, la Sala considera que la conducta desplegada tanto por la autoridad ambiental como por la Sociedad Metroplús S.A., en cuanto dejar de forma desprevenida y al antojo del solicitante la siembra de los árboles de compensación, sin tener claro si esto afecta o no el paisaje de lo que ellos denominan “área de influencia indirecta”, vulnera el derecho colectivo al medio ambiente de los habitantes del Municipio de Envigado, quienes han mostrado un estrecho vínculo con el paisaje del denominado “Túnel Verde” y que la autoridad ambiental y la sociedad solicitante del permiso de autorización, no pueden desconocer. Asimismo, se vulnera el derecho colectivo cuando la autoridad ambiental deja librado, casi al azar, la tala de los árboles, cuando en la propia resolución afirma que la numeración de algunos individuos arbóreos no corresponde, es confusa o inexistente y sin embargo autoriza su tala”.

Finalmente, la mencionada sentencia es clara al establecer que la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a garantizar la existencia de un equilibrio ecológico, y al deber de manejar y aprovechar racionalmente los recursos naturales; así como, de garantizar el desarrollo sostenible, la conservación del medio ambiente, su restauración o sustitución si a ello hubiere lugar y a que se debe estar en armonía con las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prioridad al beneficio de la calidad de vida de sus habitantes.

Para el año 2018 se emite Sentencia No.25000-23-24-000-2009-00181-01, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en la que se evidencia que también los entes territoriales tienen la facultad de proteger el medio ambiente, para el caso en concreto la instalación de mástiles o torres y antenas de telefonía móvil celular y las estaciones radioeléctricas de los servicios de radiodifusión y

técnico. La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar. Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o trasplante cuando sea factible.

Parágrafo: Para expedir o negar la autorización de que trata el presente artículo, la autoridad ambiental deberá valorar entre otros aspectos, las razones de orden histórico, cultural o paisajístico, relacionadas con las especies objeto de solicitud [...].

¹²Por el cual se reglamentan parcialmente el Decreto- Ley 2811 de 1974, la Ley 23 de 1973 y el Decreto- Ley 154 de 1976, en cuanto a protección del paisaje.

telecomunicaciones, para lo cual se estableció que las compensaciones ambientales se crean como una herramienta que tiene, no un fin lucrativo, sino restaurativo, en cuanto posibilita y persigue agregarle valor ambiental a una obra y con ello, reparar en gran medida las implicaciones que no pueden eludirse a causa o como consecuencia de una actividad humana o de tecnologías frente al medio ambiente.

En la mencionada sentencia se explica de manera clara la facultad de la administración municipal para la expedición de normas ambiental más rigurosa que las generales y con fundamento en ellas atender las necesidades locales, con el fin de ejercer una correcta protección del medio ambiente.

Jurisprudencia Corte Constitucional

La Corte Constitucional colombiana, desde 1991 ha tenido el concepto claro de que la CPC es una constitución ambiental, determinando así que:

“Ahora bien, en el ámbito del Derecho Constitucional y de la función judicial, se tiene que el principal aporte de este magno proceso de evolución de las sociedades contemporáneas, consiste en desligar la protección del medio ambiente, no sólo de su relación con los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino de la dependencia de su amparo conjunto con los derechos constitucionales fundamentales”.

Ahora pues, a continuación se relacionan diferentes Sentencias del alto tribunal, en donde se hace un estudio de diferentes conceptos del derecho ambiental, especialmente el de Compensaciones Ambientales.

En la Sentencia C-578/99, el Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell analizó a fondo el carácter jurídico de las rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales. Según lo establecido en la *Ley 344 (1996. Art 24)*, el demandante argumentó que: *“en las circunstancias descritas se deduce que la expresión normativa acusada viola la CONST. (1991. Art 362), porque se desconoce la propiedad exclusiva de las Corporaciones sobre sus bienes y rentas propias, al señalar aquélla que el 10% de las restantes rentas propias se destine al Fondo de Compensación Ambiental. Igualmente, desconoce la CONST. (1991. Art 1) porque*

ignora que el Estado colombiano se haya organizado en forma de república unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, autonomía que se extiende a las Corporaciones, por virtud de lo dispuesto en la CONST. (1991. Art 150-7)".

Para determinar conceptos jurídicos ambientales la Corte define el Fondo de Compensación Ambiental así:

"La creación del Fondo de Compensación Ambiental tiene una clara justificación en la necesidad de conjurar el desequilibrio que se da en el financiamiento del sistema nacional ambiental, si se tiene en cuenta que las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, responsables del manejo y protección del ambiente y los recursos naturales renovables tienen menores posibilidades de generación de ingresos en virtud de que no están facultadas para autorizar el aprovechamiento de los recursos bajo su administración. El Fondo nace de las corporaciones y beneficia exclusivamente a las corporaciones, de manera que el traslado de recursos dentro de un mismo ámbito, esto es, caracterizado por objetivos comunes, constituye en cierta forma una operación neutra, pero vital para la protección y manejo del ambiente y los recursos naturales renovables."

La Corte defiende la autonomía de dichas corporaciones, además de establecer la división geográfica para que cada corporación tenga el manejo de ciertos recursos naturales y así mismo busque financiamiento a través del aprovechamiento de los mismos para su propio funcionamiento como entidad.

Continuando con el desarrollo cronológico en la Sentencia **T-769/09**, cuyo Magistrado Ponente fue el Doctor Nilson Pinilla Pinilla, sobre la consulta previa que debe realizarse a los pueblos indígenas acerca de la exploración y explotación de sus territorios (en este caso concesión denominado Mandé Norte, para la exploración y explotación de una mina "de cobre, oro, molibdeno y minerales concesibles" en los departamentos de Antioquia y Chocó), es importante resaltar que la protección de la cultura ancestral se encuentra contenido el territorio, entendido este, no solo desde la órbita sagrada y espiritual, sino también medio de supervivencia de los indígenas, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, en palabras de la Corte:

"La exploración y explotación de los recursos naturales en estos territorios protegidos, debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades nativas, integridad que como se ha visto antes configura un derecho fundamental para la comunidad, por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura".

Esta Sentencia tiene un contenido académico importante e histórico de los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional y organizaciones frente a la protección y la salvaguarda de los derechos de las comunidades indígenas.

A continuación se cita un aparte de su contenido:

“Así, en un estudio que realizó el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, se estableció: “Siempre que se lleven a cabo proyectos a gran escala en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes nos son capaces de entender, mucho menos anticipar. Los efectos principales... comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración y, en algunos casos, abuso y violencia.”¹³”

Así las cosas, en razón al objeto de estudio de la presente investigación, la Corte hace referencia a *“la protección de la biodiversidad y la indemnidad de territorios de gran importancia y sensibilidad ecológica”*; así como, la restauración o sustitución del medio ambiente; es decir, a los parámetros bajo los cuales se desarrolla la protección del medio ambiente mediante las compensaciones ambientales:

“[...] Por otra parte, a la protección de la biodiversidad y la indemnidad de territorios de gran importancia y sensibilidad ecológica, la Corte Constitucional ha agregado, dentro del marco de los principios internacionales, el derecho de los grupos humanos minoritarios “a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales, garantizando de esta manera la pervivencia de la riqueza cultural, que la diversidad étnica de la Nación colombiana comporta (CONST., 1991. Art 1, 7, 8, 68, 70 y 246).¹⁴ [...] Igualmente, la exploración y explotación de los recursos naturales en los territorios de los nativos, hace necesario armonizar dos intereses: la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (CONST., 1991. Art 80), resultando palmario que lo insustituible no se puede tocar; y la de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas y afrodescendientes que ocupan dichos territorios, con elementos

¹³“ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, supra nota 97, p. 2.”

¹⁴ T-880 de febrero 13 de 2009, M. P. Clara Elena Reales Gutiérrez.

básicos que constituyen su cohesión y que son el sustrato indispensable para su mantenimiento”.

Lo anterior evidencia cómo la Corte Constitucional Colombiana vela por una real protección del medio ambiente, al indicar que el proyecto Mandé Norte, que tiene una duración de 30 años prorrogables otros 30 impactaría de manera negativa al ambiente especialmente en las cabeceras de los ríos, mediante la contaminación del aire con gases ácidos, la producción de residuos sólidos y la deforestación, entre otros perjuicios, que repercuten en la afectación del delicado equilibrio ecológico de una de las zonas más biodiversas del mundo.

Desarrollando la línea jurisprudencial, la Sentencia C-813/09 denota el problema jurídico de constitucionalidad que resuelve una acción pública de inconstitucionalidad, presentada por los ciudadanos Jerónimo Rodríguez, Hildebrando Vélez, Daniel Manrique y Javier Gonzaga, a través de la cual demandaron la Ley 685 (2001. Arts 203 y 213) *“por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”*.

El alto tribunal en esta sentencia hace un análisis detenido de los requisitos de una acción de inconstitucionalidad, toda vez que, los argumentos expuestos por el demandante deben ser claros y precisos, pero en esta ocasión como lo argumenta el Ministerio de Minas y Energías no quedan claras las razones de fondo para declarar los artículos en cuestión como Inconstitucionales. Por tal motivo, la Corte decide declarar exequibles los artículos demandados. Desde el concepto de Compensaciones ambientales la Corte recuerda que en el trámite de Licencia Ambiental deben estar claramente establecidos que, para la ejecución de una obra o actividad de explotación de recursos naturales, la misma, debe establecer en parámetros claros la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

La Corte además cita el Art.203, Parágrafo C, de la ley 685 de 2001 en el cual establece que para la autorización de una Licencia Ambiental deben existir medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y sustitución de los impactos negativos del proyecto minero que deberán ser puestas en práctica por el interesado, y si esto no ocurriera, el otorgamiento del mismo se vería negado.

Además de esto, la Corte aclara que: “cuando se trata de utilizar recursos naturales renovables durante la etapa de exploración, se requiere previamente de permisos y autorizaciones ambientales en procura de garantizar un ambiente sano por parte de los proyectos mineros; inclusive, al momento de la exploración se debe garantizar la compensación ambiental, y sea reforestando, preservando y/o previendo los posibles daños colaterales al medio ambiente.”

En el año 2010, en la **Sentencia c-410 de 2010**, le correspondió a la Corte examinar si, como lo afirma el demandante, la Ley 1333 (2009, Art.10) al establecer un término de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, resulta contrario a las disposiciones constitucionales que establecen el derecho al ambiente sano y le imponen al Estado un conjunto de obligaciones orientadas a su preservación.

La Corte llega a desarrollar la línea jurisprudencial en relación a la potestad de configuración del legislador en materia procesal, precisando que en materia de términos procesales, el margen de configuración del legislador es muy amplio, ya que no existe un parámetro estricto para poder determinar en abstracto la razonabilidad de los mismos, dado que esta está vinculada a la finalidad de los procedimientos, que no es otra que la de permitir la realización del derecho sustancial.

Al caso específico del término de caducidad de la acción administrativa sancionatoria ambiental de 20 años, no es violatoria del debido proceso, por el contrario, estima la jurisprudencia constitucional:

“[...] a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”

Para este caso en concreto, es importante determinar lo establecido por la corte en el área de compensaciones desde el derecho Sancionatorio Ambiental.

La **Sentencia C-632/11**, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo es de gran importancia para la presente investigación, ello en razón a que la Corte establece diferencias entre las medidas compensatorias y las sanciones ambientales.

La sentencia objeto de estudio surge en razón a la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1333 (2009, art. 31 y 40 (parcial)) *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*. La Corte Constitucional establece que las medidas de compensación *están enfocadas específicamente, como se ha dicho, en la restauración del daño ecológico derivado de la infracción, o lo que es igual, en lograr la reparación del medio ambiente que ha resultado dañado*. De igual manera y en relación con la Ley 1333 de 2009 afirma que:

“[I]as medidas compensatorias en asuntos ambientales se han entendido como aquellas tareas que la administración asigna a quien genera un impacto ambiental con el fin de retribuir in natura por el efecto negativo generado”¹⁵.

Así las cosas, se puede destacar que la sentencia es clara al afirmar que las medidas compensatorias hacen parte de los mecanismos que se han creado en defensa de la naturaleza misma en relación con los derechos a mantener y la regeneración de sus ciclos vitales, por lo cual vale la pena traer a colación lo enunciado en relación con las dimensiones en las que concurre el medio ambiente como bien jurídico constitucionalmente protegido:

“(I) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (II) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (III) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (IV) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección”.

¹⁵Ver *“Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental”*, Universidad Externado de Colombia, primera edición, abril de 2010, Compiladores Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, pág202.

Las medidas compensatorias no hacen parte del régimen sancionatorio ambiental, ello en razón a que la Jurisprudencia Constitucional indica que esta última tiene fundamento en la CONST. (1991. Art 2, 29 y 209), mediante la cual, se debe tener en cuenta que la sanción hace referencia a que su fin es castigar al infractor y es de carácter represivo, por lo cual, la Corte concluye que las medidas compensatorias no se encuentran inmersas en el régimen sancionatorio ambiental.

La **Sentencia C-746 de 2012**, del magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, planteó el siguiente problema jurídico: *“Decidir si la habilitación del legislador al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a otra autoridad del orden nacional, para otorgar de manera privativa la licencia ambiental en el caso de proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconoce los mandatos constitucionales previstos en los artículos 8, 63, 79 y 80 del Texto Superior”*.

Para el interviniente, la licencia debe tener la función de valorar el impacto ambiental en relación con el principio de prevención, fundamento del derecho ambiental en Colombia. Por lo que, “desde el punto de vista epistemológico, el principio de prevención supera el modelo correctivo y se ubica en una gestión ambiental justamente preventiva.”

A partir de la definición y finalidad de la licencia ambiental (Ley 99, 1993 Arts. 49 y 50) es claro que tales licencias se otorgan frente a “proyectos, obras o actividades capaces de causar deterioro grave al medio ambiente y los recursos naturales, sujetas a medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales”. Por tal razón, la Corte en su decisión no desconoce los mandatos constitucionales previamente señalados, pues la caracterización constitucional de la licencia ambiental no coincide con la nuda definición legal contenida en la Ley 99 (1993, Art 49). La licencia tiene múltiples propósitos relacionados con la prevención, el manejo y la planificación, y opera como un instrumento coordinador, previsor y cautelador, mediante el cual el Estado cumple, entre otros, con los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales.

La Corte no puede, entonces, prohiar la concepción restringida de la licencia ambiental ligada únicamente a la potencialidad de generación de daños o eclipsaría el potencial planificador, preventivo y cautelar que precisamente caracteriza la figura de la licencia ambiental; misma que cuenta con herramientas claves para la mitigación del daño ambiental como es la Compensación ambiental por pérdida de la biodiversidad, entre otras.

En el año 2015 el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio fue ponente de la Sentencia **T 080 de 2015**. Esta sentencia de tutela de revisión de la decisión judicial proferida por el Tribunal Superior de Cartagena, dentro del proceso de acción popular interpuesto contra *Dow Química* tiene como objeto de análisis la naturaleza esencialmente preventiva y restaurativa de las mismas, por lo que la búsqueda de indemnización no tiene cabida dentro de la revisión, además de las fechas en las cuales ocurrieron los hechos nace otro problema jurídico así: ¿existía un deber legal de protección ambiental con anterioridad a la entrada en vigencia de la CONST.de 1991?.

La Corte Constitucional explica que: “la acción popular busca la prevención, restauración o restitución del bien colectivo afectado, pero no una indemnización económica, de modo que toda condena al pago de los perjuicios debe entenderse en función exclusiva de la restitución y en pago proporcional a lo transgredido”.

Frente al daño ambiental que ya ocasionado, la Corte declaró que el plan de compensación debe tener una finalidad preventiva, en la cual se reconduzca la conducta del infractor, con el fin de garantizar la no repetición del hecho. El Alto Tribunal revocó y dejó sin efectos la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Cartagena, en el proceso originado de la acción popular interpuesta en representación de los vecinos de la zona afectada por el derrame del producto *Lorsban* en la bahía de la ciudad, en el año 1989, que contaminó el medio ambiente de la zona, extendiéndose por varios kilómetros y ocasionando la muerte de cientos de peces, entre otros daños al ecosistema.

Por todo lo anterior, la Alta Magistratura complementó la orden del *a quo* e instó a la obligación de restablecer el interés público tutelado por encima de los perjuicios

individuales. No obstante, el destinatario del dinero obtenido son las entidades públicas encargadas de la protección del bien afectado, y este monto tiene por destino exclusivo el saneamiento ambiental de la bahía o ecosistemas similares.

En cuanto al tema de compensación Ambiental la Corte determinó que:

“la justicia ambiental incorpora una demanda de justicia participativa, esto es, un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultaron efectiva o potencialmente afectados por la ejecución de determinada actividad. Esta dimensión comporta la apertura de espacios en donde los afectados puedan participar en la toma de decisiones relativas a la realización del proyecto, la evaluación de sus impactos, permitiendo que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local, que se expresa en la evaluación nativa de los impactos y en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes”.

De lo anterior se concluye, que la Corte entiende el concepto de compensación en conjunto con la justicia participativa, complemento ideal para una reparación integral de los daños causados al medio ambiente.

La Sentencia **C-449 de 2015**, del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, representa gran importancia en el desarrollo jurisprudencial ambiental en Colombia, toda vez que en esta se resuelve la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 donde se consagran las denominadas “tasas retributivas y compensatorias” con relación al servicio público de saneamiento ambiental. Para resolver la demanda, el Alto Tribunal examinó los principios rectores del derecho ambiental. Al mismo tiempo, analizó el servicio público de saneamiento ambiental y su relación con las tasas compensatorias y retributivas. Adicionalmente, definió el principio de legalidad y determinó cuando es posible delegar en la autoridad administrativa y la fijación de la tarifa de las tasas.

Para el desarrollo de la figura jurídica de Compensación Ambiental, la Corte reitera el concepto establecido en la Sentencia C-632 del 2011, en la cual establece que:

“en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza”.

En esta decisión se aclara la función que deben cumplir las tasas ambientales. En principio, cabe resaltar que la tasa ambiental busca transmitir un costo a quienes

se beneficien de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales. De tal manera que con el pago de las tasas, quienes utilizan los recursos naturales financien la aplicación de medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos derivados de su actividad sobre los ecosistemas. Igualmente, a través de dichas tasas se adopta un sistema económico de ingresos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables. Entonces, de allí se deriva la diferenciación entre tasas retributivas de las tasas compensatorias. En las primeras, el cobro de la tasa se realiza con base en los efectos perjudiciales ocasionados por la actividad de un particular; se calcula con base en criterios científicos y se deben cobrar a través de las Corporaciones Autónomas Regionales a las personas u organizaciones pasivas que hacen uso de los recursos naturales afectados. En las tasas compensatorias, en cambio, se interpretan como una manera de reposición de los costos invertidos por Estado mediante sus instituciones encargadas de la administración, conservación y defensa de estos recursos naturales y del medio ambiente en general, así como en la recolección, el tratamiento y la disposición de residuos, o por otros servicios tales como los análisis de laboratorios.

La Magistrada María Victoria Calle Correa mediante la **Sentencia C-389 de 2016** se posiciona como una de las más importantes en cuanto a derecho ambiental, esta sentencia revisó la constitucionalidad de varios artículos del Código de Minas. En la sentencia, la Corte ordena a la autoridad minera “*establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana*” antes de entregar un título minero. La Corte mantuvo vigente el artículo, pero condicionándolo a que sea requisito indispensable la participación ciudadana para otorgar un título minero con el fin de garantizar que las comunidades se enteren, propongan y puedan oponerse a los proyectos o actividades de particulares sobre los recursos de uso común.

Aparte de este gran avance en lo concerniente a las licencias mineras, la Corte también realiza una definición de Justicia Ambiental, bajo la cual desarrolla la Compensación Ambiental como principio integrante de esta justicia, así:

“el concepto de justicia ambiental está integrado por dos elementos: la demanda de justicia distributiva, o reparto equitativo de carga y beneficios, en virtud de un principio de equidad ambiental prima facie y un principio de efectiva retribución y compensación; y una demanda de justicia participativa, esto es, un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, especialmente, de quienes resulten efectiva o potencialmente afectados por una determinada decisión o actividad, como presupuesto de la toma de decisiones, en lo que tiene que ver con la viabilidad del proyecto, la evaluación de sus impactos, y la existencia de un espacio “para el conocimiento local, evaluación nativa y definición de medidas de prevención, mitigación y compensación”.

Es posible observar que la Corte busca movilizar el concepto de justicia ambiental del presente al futuro, al atar el aprovechamiento de los recursos por las generaciones presentes a las generaciones futuras. Para terminar, principios esenciales del derecho ambiental, como la precaución y la prevención; y finalidades esenciales en el aprovechamiento de recursos, como la planeación, la conservación, preservación, mitigación del daño, compensación, tienen la misma naturaleza.

La simbólica sentencia **T-622 del 2016, M.P** del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas.

Esta sentencia es de gran importancia en el tema ambiental, ya que en su contenido inicia con un amplio concepto de medio ambiente, en el que este no es un elemento aislado dentro del ordenamiento jurídico del país, sino que lo hace transversal y determinante dentro del mismo pues lo reconoce como esencial para poder llevar una vida digna y para lograr el bienestar general no de todos los ciudadanos, sino también de todos los organismos vivos que se encuentran en el planeta quienes también son merecedores de protección.

La Corte Constitucional señaló, que la relación entre la Constitución y el medio ambiente es dinámica y se encuentra en constante evolución y que la protección de la naturaleza como un interés superior de la Nación, se podía explicar bajo tres visiones teóricas, que son: La primera, una “visión antropocéntrica” que concibe al hombre como la razón de ser del Estado y sus instituciones y a la naturaleza como objetos al servicio del hombre. La segunda, una “visión biocéntrica” en virtud de la

cual el hombre, el ciudadano, es responsable de cuidar la naturaleza no sólo en su propio beneficio sino también en beneficio de las generaciones venideras. La última y actual, una postura o “visión ecocéntrica” que entiende a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos.

Respecto a estas tres perspectivas, valga decir que, conllevan aproximaciones teóricas que buscan exponer al ambiente como interés superior en el ordenamiento jurídico colombiano, entre la cual se destaca la visión antropocéntrica, caracterizada por que el ser humano es el centro y el eje del universo dada su capacidad de razonar, dándole la potestad de transformar a la naturaleza, apoyándose en los avances de la ciencia, lo que tiene como consecuencia la utilización de la naturaleza para su provecho a través de medios técnicos que posibilitan lograr el control y el dominio del mundo natural; es decir, la concepción de los países capitalistas y el desarrollo jurídico entorno única y exclusivamente dirigido a las personas. La visión biocéntrica parte de considerar al hombre como un miembro más de la comunidad biosfera y no como un ser superior a las otras especies; establece que comparte el destino común con las otras especies y elementos de la tierra en tanto que forma parte de la totalidad de ese sistema, se destaca de este pensamiento que se deja de lado la egolatría y se vislumbra que el ambiente no pertenece sólo al presente sino que es también un bien del futuro¹⁶.

La sentencia T-622 de 2016, es la postura ecocéntrica da lugar a que se considere el Río Atrato sujeto de derechos, la cual es una concepción ecológica de la CONST. (1991. Arts 2, 8, 49, 58, 65, 67, 79, 80 y 95), para robustecer la filosofía ecocéntrica dogmáticamente adoptada.

El ecocentrismo se basa en que los países adopten políticas, normas e interpretaciones sobre conservación de la biodiversidad. Ir más allá de la preservación busca proteger las especies, las poblaciones, los hábitats y los ecosistemas dondequiera que estén situados, tal como lo ha realizado la corte

¹⁶Ver más adelante la protección del ambiente para generaciones futuras en la Sentencia STC 4360 de 2018, Corte suprema de Justicia, sala de Casación Civil, M.P. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA.

constitucional por medio de sentencias como C-449 de 2015, C-595 de 2010 y T - 080 de 2015.

La corriente de pensamiento ecocentrista va de la mano con los derechos bioculturales, entendidos estos como:

“(...) hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente”.

Así las cosas, al ser esta una acción de tutela encaminada a la protección de los derechos de las comunidades indígenas, la corte establece: la disposición y explotación de los recursos naturales no puede traducirse en perjuicio del bienestar individual o colectivo, ni tampoco puede conducir a un daño o deterioro que atente contra la biodiversidad y la integridad del medio ambiente, entendido como un todo. Por ello, el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y compensación ambiental, hacen parte de las garantías constitucionales para que el bienestar general y las actividades productivas y económicas del ser humano se realicen en armonía y no con el sacrificio o en perjuicio de la naturaleza.

Como ya se manifestó esta Sentencia, es uno de los instrumentos jurídicos que mayor protección le han otorgado al ambiente y en la que se conceptuó:

*“la justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. Esta interpretación encuentra plena justificación en el **interés superior del medio ambiente** que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”. Este conjunto de disposiciones permiten afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado”.*

De igual manera, la sentencia hace un llamado de atención en relación con la necesidad de establecer políticas públicas que garanticen la protección, defensa y compensación del medio ambiente; así como, considerar la interdependencia entre

la diversidad biológica y cultural. En ese orden de ideas, la diversidad biocultural representa el enfoque más completo y holístico de la diversidad étnica y cultural de cara a su protección efectiva hasta ahora formulado en el país.

Para la Corte constitucional los daños ocasionados al ecosistema en relación con la actividad minera ilegal, no solo afectan la salud de la comunidad étnica de la cuenca del río Atrato, sino que tiene gran impacto al medio ambiente; por cual, indica que está sujeta a la aplicación del principio de precaución. Este se aplica, aunque haya un principio de certeza técnica, cuando existe incertidumbre científica respecto de los efectos nocivos de una medida o actividad. En ese caso, debe preferirse la solución que evite el daño y no aquella que pueda permitirlo. Dicho principio no solo está concebido para proteger el derecho al medio ambiente sino también el derecho a la salud cuando exista la amenaza de vulneración. De esta forma, como se vio en el capítulo 7 (fundamentos 7.33 a 7.41) de la presente providencia, cuando por causa del desarrollo de actividades mineras ilegales, en caso de que exista duda razonable respecto de si estas afectan la salud humana o el entorno natural, como se ha evidenciado en el asunto *sub examine*, deben tomarse las medidas que prevean, prevengan y remedien cualquier daño.

En el presente caso del año 2017, **Sentencia T-002 de 2017**, M.P María Victoria Calle Correa, las accionantes demandaron el cumplimiento del acuerdo resultante de la consulta previa celebrada el 9 de febrero de 2013 entre las Comunidades Negras de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso del Río Dagua, el Patrimonio Autónomo PA2 (Ejecutor), la Alcaldía Distrital de Buenaventura, la Personería Distrital de Buenaventura, la Defensoría del Pueblo y la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, con relación al *“Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional San Antonio”*, realizado dentro de la jurisdicción de Buenaventura, Valle del Cauca. La Corte concluyó que: *“de acuerdo con una interpretación de la CONST. (1991) y del Convenio 169 de la OIT, el acuerdo de consulta previa sí tiene carácter vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano por su naturaleza constitucional encaminada a materializar un derecho fundamental, como resultado de un diálogo plural e intercultural”*.

En esta sentencia, se reclamó por dos tipos de incumplimientos referentes a proyectos de compensación ambiental y de mejoramiento de vivienda. Las obligaciones incumplidas en materia de vivienda y medio ambiente son fundamentales en tanto se relacionan directamente con la vulneración a los derechos fundamentales de las Comunidades Negras accionantes y su preservación étnica; por lo cual, la Corte apoyó las medidas de compensación ambiental, que de no cumplirse habilitarían al ejercicio del ciudadano de la Acción Constitucional de la Tutela.

La Sentencia **T 733 de 2017**, ordenó a Cerro Matoso la consecución del trámite de una nueva licencia ambiental soportado bajo la consulta previa con las comunidades ubicadas en su área de influencia, en la cual se deben contemplar de manera compleja los múltiples aspectos y el enfoque de la gestión ambiental empresarial y sobre la manera como deben abordarse temas social y ambientalmente sensibles.

La corte establece que:

“El derecho a la consulta puede desarrollarse también para obtener una reparación o compensación (con enfoque diferencial, esto es, etnoreparación) cuando las actividades o proyectos se encuentran en curso -sin haber realizado procesos de consulta- y han terminado afectando a una comunidad étnica determinada.”

Con la decisión la corte empareja las diferentes formas de Compensación Ambiental, pues al decisión le ordena a Cerromatoso financiar un ‘Fondo Especial de Etnodesarrollo’ para reparar a las víctimas colectivamente y debe atender a las personas que padecen enfermedades por el níquel y ferroníquel. Así mismo, le ordenó al Ministerio de Salud valorar a las personas afectadas, realizar una consulta previa y solicitar una nueva licencia ambiental.

El alto tribunal ordenó que en un año se haga una consulta previa con las comunidades para establecer medidas de prevención, mitigación y compensación ambiental respecto a los perjuicios que pudiere ocasionar la continuación de las labores extractivas por parte de la empresa Cerro Matoso S.A.

Una de las últimas sentencias que marca un hito en la protección del ambiente, es de la Corte Suprema de Justicia, quien para abril de 2018 mediante Sentencia STC

4360 el Magistrado Ponente Luis Armando Tolosa Villabona indica como sujeto de derechos a la Amazonía Colombiana, la cual es titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de las entidades territoriales accionadas y del Estado, la Sala de Casación Civil dispone la elaboración del “Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano–PIVAC”. El fallo de tutela fue interpuesto por un grupo de 25 niños, niñas, adolescentes y jóvenes adultos, entre los 7 y 25 años de edad, quienes sostienen que la deforestación en la Amazonía Colombiana genera daños en sus lugares de residencia, alterando sus condiciones de vida y violando así el “gozar de un ambiente sano” como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a cargo de la Presidencia de la República, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y las Gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés.

Establece el alto tribunal que los derechos fundamentales a la vida, a la salud, el mínimo vital, la libertad y la dignidad humana están ligados sustancialmente y determinados por el entorno y el ecosistema, pues sin este no es posible la existencia de la sociedad y por ende de las futuras generaciones (extendiéndose a especies animales y vegetales), quienes en teoría deben poder disfrutar del ambiente para su desarrollo.

Finalmente, este fallo da una orden contundente y no contenida de letra muerta, al señalar que el plan de acción de reducción de la deforestación tiene que contener estrategias MEDIBLES de tipo preventivo, obligatorio, correctivo.

Analizados los postulados devenidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado desde una mirada ambiental se puede afirmar que los funcionarios judiciales bajo sus competencias pueden ordenar que las autoridades adopten medidas de protección y de compensación; dado que la protección del ambiente va asociada a derechos fundamentales inherentes a las personas y que, finalmente, deben concluir en una compensación como excepción y no regla general; ya que en Colombia, tal como se evidencia en los casos estudiados, no hay una aplicación

del principio de precaución, el impacto al ambiente debe ser prioritario por la imposibilidad de recuperación de los ecosistemas, entendido como uno de los fines de la compensación y del Estado.

CAPÍTULO 2: Principios ambientales aplicables a las medidas de compensación: prevención, precaución, responsabilidad, sostenibilidad, solidaridad, contaminador pagador, justicia restaurativa o restitución *in naturay* rigor subsidiario

Las compensaciones ambientales nacen de la necesidad de garantizar uno de los fines de Estado, razón por la cual la misma cuenta con principios rectores, que si bien no siempre se han determinado como parte de la compensación ambiental ello en razón a que no se encuentra catalogado como un régimen, los principios que procederemos a desarrollar hacen parte del derecho ambiental y son aplicables al tema de estudio; estos principios no constituye un fin en sí mismo, ya que al sujetarse a estos se busca que el Estado cumpla con sus deberes sociales en materia ambiental.

Principio de solidaridad

Si bien el principio de solidaridad en sus inicios es tomado desde una visión ética, para los fines de la aplicación del medio ambiente debe tenerse como un principio jurídico el cual tiene como consecuencia la obligatoriedad y nace para el ordenamiento jurídico con el fin de ampliar la aplicación del derecho al ambiente sano, lo cual incluye a las generaciones futuras.

Es así, como en la Declaración de Estocolmo sobre el Ambiente Humano (ONU, 1972), en el principio 22 se trata los problemas ambientales a través de la 'cooperación internacional' de los Estados, pensando en la "responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales".

Para el 14 de junio de 1992 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro, determinó 27 principios, con la finalidad de establecer las bases para el desarrollo sostenible en el número 7 se alude: "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus

sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

En la CONST.(1991) se estableció la solidaridad como principio fundamental del Estado social de Derecho. En ese orden de ideas, la Corte Constitucional definió dicho principio como un deber de obligatorio cumplimiento a toda persona por el solo hecho de pertenecer al conglomerado social, mediante la vinculación del esfuerzo propio y de su actividad en beneficio o apoyo de otros miembros de la comunidad o en interés colectivo.

La Corte Constitucional recalca que la carta magna es de orden ecológica y dentro del concepto de medio ambiente, resalta el deber de proteger la diversidad de flora y fauna así como su integridad, dentro de lo cual se fundamenta igualmente el principio de la solidaridad en la sentencia C-666 de 2010 [M.P. Humberto Sierra Porto]:

“[l]a naturaleza social del Estado de derecho hunde sus raíces en el principio de solidaridad social (CONST., 1991, art. 1). De este principio se desprenden la obligación social del trabajo (art. 25), las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad (art. 58) y de la empresa (art. 333), las obligaciones tributarias (art. 95-9), el deber de procurar la salud individual y comunitaria (art. 49), los deberes de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios y de obrar conforme al principio de solidaridad social (art. 95- 1, -2), proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (arts. 8) y velar por el medio ambiente sano (arts. 80 y 95-8)”

De lo anterior, se puede deducir que el principio de solidaridad sustenta los derechos ambientales de las futuras generaciones y el valor intrínseco de la naturaleza.

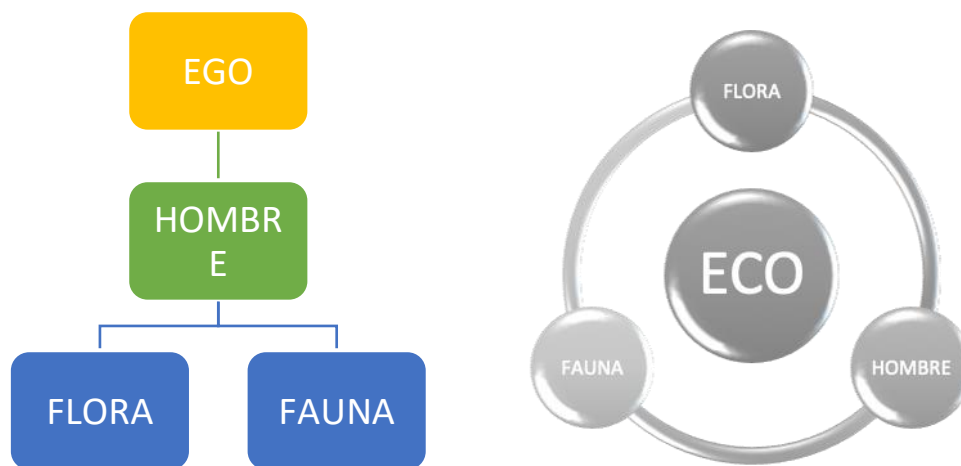
Del principio de solidaridad evoluciona de la perspectiva antropocéntrica, que se caracteriza por considerar al ser humano como centro y eje del universo, dada su capacidad de razonar, lo que le da la potestad de transformar la naturaleza y apoyarse en los avances de la ciencia, que a su vez le permite hacer uso de la naturaleza para su aprovechamiento mediante medios técnicos que posibilitan controlar y dominar el mundo natural; es decir, la concepción de los países capitalistas y el desarrollo jurídico en torno único y exclusivamente dirigido a las

personas se enfoca en el criterio “ecocéntrico-antrópico”, que sitúa al ser humano a la par del entorno ecosistémico (Gráfico 6).

Sobre el particular la Corte Suprema de Justicia mediante la sentencia T- 2018-00319 lo enuncia de la siguiente manera:

“El fundamento de la obligación de solidaridad directa con la naturaleza se edifica en un valor, en sí mismo, de ésta, por afinidad con el sujeto cognoscente u “objeto” externo por el que se define, por cuanto el ser humano “forma parte de la naturaleza “siendo”, a su vez, naturaleza. [...] Esta concepción es la esencia principal sobre la que se asienta el concepto de valor intrínseco del ambiente: el respeto a sí mismo implica, de suyo, “el respeto a la parte de sí mismo que está compuesta por la naturaleza, y de la que formarán parte, a su vez, las futuras generaciones”.

Gráfico 6. Esquema del principio de solidaridad ambiental



Fuente: elaboración propia

En tal sentido, atendiendo al propósito que se pretende mediante las medidas compensatorias, se puede afirmar que estas medidas se inspiran en los principios contemplados en los convenios internacionales de protección al medio ambiente, como por ejemplo, el principio de solidaridad; ello en razón a que el medio ambiente es tomado como sujeto de derechos y dada la importancia que tiene al utilizar los recursos naturales, buscando resarcir dicho uso en igual proporción a lo afectado, ya que como es evidente, actualmente el cambio climático y la contaminación a gran escala hacen que toda la sociedad ponga su mirada en la verdadera protección del medio ambiente, por ello la responsabilidad del Legislador en dar aplicación a principios como el de la solidaridad.

Principio contaminador pagador

Este principio proviene inicialmente del área de las ciencias económicas, adoptado posteriormente por el derecho ambiental. En la Enmienda japonesa de 1970, se estableció que las empresas contaminantes son responsables económicamente por los daños o perjuicios provocados a la comunidad. Sin embargo, su influencia internacional se debe primordialmente a dos Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1972 y 1976.

Lo anterior, en razón a la preocupación por el medio ambiente a nivel mundial, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente Humano se aprueba la Declaración de Estocolmo en 1972, donde por primera vez se introduce a la agenda de política internacional la importancia del medio ambiente, en la cual en el principio tercero (3°):

Principio 3. *Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.*

Este principio fue incorporado en el “*Tratado de la Unión Europea de Maastricht*” en el año 1992 y modificado mediante el “*Tratado de Ámsterdam*”, el cual manifiesta en su artículo 174:

“la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las diversas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de Cautela y de acción preventiva, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga”.

En el ***Principio 16*** de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (DRMAD), que se indicó lo siguiente: *“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”*

Autores como Rafael Valenzuela realizan una crítica a este principio en los siguientes términos:

“el principio, en consecuencia, no se refiere a la responsabilidad que pueda recaer sobre los contaminadores por los daños que causen con la contaminación. No postula que quien causa perjuicios al contaminar debe responder por ellos, convirtiéndose en algo así como una versión ambiental de la ley del Tali3n. La obligaci3n de indemnizar los da1os causados por la contaminaci3n existe, por supuesto, pero no tiene su fuente en este principio sino en las reglas generales sobre responsabilidad civil extracontractual” (Valenzuela, 1991, pp. 80)

En una posici3n opuesta, se observa la teor3a del abogado argentino Rodolfo SalassaBoix (2016), quien afirma que el principio de contaminador pagador debe ser abordado desde tres dimensiones: preventiva, reparadora y sancionatoria. La dimensi3n preventiva en raz3n a que se busca prevenir da1os ambientales, con medidas que logren no contaminar. La dimensi3n reparadora implica, que si bien se provoc3 un da1o, se deben retornar las cosas a su estado anterior. No obstante, citando a Pizarro y Vallespinos afirma que: *“la vertiente m3s moderna de la teor3a de la responsabilidad por da1os ha sumado al resarcimiento sancionatorio la noci3n de resarcimiento distributivo. Esa nueva perspectiva del resarcimiento se refiere a la responsabilidad por los da1os que provienen de conductas l3citas, cuando el ordenamiento jur3dico, por diferentes razones, los pone a cargo de un tercero o decide solidarizarlos y asignarlos a toda o gran parte de la sociedad”* (Pizarro y Vallespinos, 1999, pp. 464-465). Y la dimensi3n punitiva que se enmarca en sanciones administrativas o de tipo penal.

Finalmente, vale la pena destacar que el concepto de compensaci3n ambiental se origin3 en la jerarqu3a de la mitigaci3n, en donde se establece que las medidas compensatorias solamente se aplican cuando se hayan agotado todas las acciones de prevenci3n y mitigaci3n previamente disponibles. A su vez se inspira en el principio ambiental de contaminador pagador, cuya importancia radica en que no se debe tomar literalmente, dado que su interpretaci3n va m3s all3 de la responsabilidad y su funci3n reparadora, debe tenerse en cuenta que el medio ambiente es el que se debe resarcir en raz3n a su explotaci3n para el caso por su contaminaci3n, no solo como fuente de ingresos para las entidades encargadas de velar por la protecci3n de medio ambiente, entendiendo que no existe forma

(técnica) alguna de pagar o poner en equivalencia la contaminación, un ecosistema modificado o dañado nunca podrá volver a su estado anterior, pese a existir el manual de compensaciones en el que se indica el cómo y el cuánto compensar, en la medida en que este no sea (cuantificable, desde su aplicación y posterior seguimiento) no podrá concurrir una compensación efectiva, pues una fórmula matemática no puede medir el daño realizado al ambiente.

Responsabilidad del Estado “Quien contamina, paga”

Resume el principio de responsabilidad, que por supuesto va más allá. Este principio se refiere a que los gastos originarios de determinado daño ambiental deberán ser pagados por quien lo produce, así que no deben recaer sobre terceras personas.

Es imposible hablar del principio de responsabilidad del Estado sin mencionar la constitución política de 1991, la cual consagró la Cláusula General de Responsabilidad del Estado, En el art. 90, Constitución de 1991 expresamente se señala que el estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”, concepto que cambió radicalmente la concepción que se tenía hasta el momento de Responsabilidad, la noción de daño antijurídico tras este artículo concluyo en que el Estado es el guardián de los derechos y garantías consagradas en la Constitución y que por tanto es deber del mismo reparar el daño una vez exista daño antijurídico atribuible al estado, esto analizado desde el punto de vista de que esta constitución ha sido llamada constitución ambiental, toda vez que en ella se estableció el deber del Estado por proteger la diversidad e integridad del medio ambiente; re define lo que significa la Responsabilidad del Estado por diseñar estrategias que promuevan el uso del territorio con base en lo que acarree el mayor beneficio para el desarrollo sostenible del país, en aras a asegurar la convivencia pacífica de las generaciones venideras sobre el territorio colombiano.

Una interpretación ligada al concepto Compensación Ambiental por Pérdida de Biodiversidad, es la de ver la responsabilidad del estado ligada a la eficiente en la aplicación de este principio, ya que de haber sido aplicado con éxito no se

configuraría la figura del daño al medio ambiente, todo esto basado en la teoría del daño antijurídico, pues el derecho ambiental está conjugado con el desarrollo económico de una región determinada por lo que se debe realizar un juicio de valor sobre ambas realidades para así buscar la menos negativa para todos, y siendo esto permitido por herramientas como la compensación que de ser correctamente aplicada volvería las cosas al estado anterior del daño efectuado; por tal motivo la responsabilidad ambiental solo cabría cuando la sociedad no está en el deber jurídico de soportar, configurándose pues DAÑO dentro entendido de Daño Ambiental, como lo sostiene el teórico (Briceño Chaves, 2009, p. 20) “el daño constituye el presupuesto esencial de cualquier régimen de responsabilidad”. Cabe resaltar pues que el daño ambiental toca dos esferas del hombre, una sería lo personal y el colectivo.

Cuando se habla de compensación y daño es necesario referirse sobre las tasas retributivas y compensatorias que, según el Decreto 2811 de 1974, indica:

“se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) el valor de depreciación del recurso afectado; b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación”.

Es por ello que la Corte Constitucional en Sentencia C 449-2015, determina que: *“La tasa retributiva no está destinada a pagar los costos de un servicio prestado sino a pagar las consecuencias nocivas de las actividades que allí se señalan. La tasa estaría retribuyendo un daño cuyo carácter indemnizatorio no es claro. Esto porque quien se encuentra obligado a pagarla está dentro de los límites legales para ello. El daño genera una indemnización al paso que este caso se está exigiendo el pago de una tasa.*

Es por lo anterior que relacionamos directamente el principio de daño ambiental con Compensación, ya que un concepto alimenta al otro.

Compensaciones ambientales desde la acción reparadora o *in natura* (Restauración, rehabilitación y recuperación)

Existe más de una relación entre la constitución misma y el medio ambiente que tiende a ser dinámica (tiene como finalidad la protección reforzada del ambiente),

entendiendo que tal como se expuso en sentencias anteriores este puede ser sujeto de derechos, bajo esta perspectiva podemos adentrarnos en la órbita del daño ambiental, que por lo general es permanente e irremediable, lo cual da origen a la aplicación de dos conceptos como regla jurídica la conservación y prevención del daño ambiental, la cual debe ser revisada desde una óptica moderna, es decir la sociedad Colombiana viene incurriendo en grandes daños ambientales y ecológicos, pasando por la contaminación, la aspersión aérea de glifosato, daños ecológicos en razón al mal uso de los combustibles, entre muchos otros, lo cual nos hace reflexionar sobre la necesidad que desde la administración pública se dé aplicación a no solo las sanciones ordenadas por la norma, sino también a una reparación real vista desde la acción reparadora o reparación in natura del ecosistema afectado, conforme a lo indicado por la corte constitucional en sentencia precitada la cual incluye la restauración, rehabilitación y recuperación, cuna cuyo fin es el mismo y es brindar al propio medio ambiente compensación en términos reales y no solo desde una sanción o indemnización de carácter económico.

Así las cosas, podemos afirmar que la reparación *in natura* como concepto se acercar al damnificado a la situación en la que se encontraría en caso de que no hubiese existido el evento dañoso; se debe resaltar de esta definición la conjugación del verbo “encontraría”, lo cual no significa necesariamente regresar al estado en el que se encontraba al momento de la ocurrencia del hecho, por ello y en razón a la materia que nos ocupa es decir el derecho ambiental se ha venido apoyando en herramientas de protección y de reparación como finalidad de esta rama del derecho público, la cual también busca evitar futuros daños al medio ambiente gracias a la adopción de medidas correctivas.

El mecanismo de compensación establecido incluyen acciones de conservación (creación, ampliación o saneamiento de áreas protegidas, y acuerdos de conservación) y acciones de restauración ecológica (restauración, rehabilitación y recuperación), por lo cual debemos tener claro que las medidas de compensación tienen características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de las

medidas propiamente sancionatorias y preventivas, estas se encuentran establecidas en la sentencia T 632 de 2011¹⁷.

Con apoyo en el concepto de reparación integral, así como en la jurisprudencia española e italiana, el Consejo de Estado ha sostenido que la reparación *in natura* debe primar sobre cualquier otra consideración, en los siguientes:

“Es por esto que la Sala, acogiendo el principio orientador de la reparación integral previsto en el art. 16 de la Ley 446 de 1998, en la presente valoración no puede ignorar el daño de tipo “ecológico” que, en palabras de los propios peritos, sufrieron los bosques del predio del demandante Cárdenas Rojas. [...] Así las cosas, debe la Sala disponer la reparación in natura porque (I) normas internacionales y constitucionales imponen la reparación integral de los daños ambientales y (II) en este caso los sufridos por los bosques primarios y secundarios que se encuentran dentro del predio La Trinidad, no son susceptibles de apreciación económica, debiendo la Sala, con esta medida sugerida por la misma autoridad ambiental, garantizar la protección objetiva al medio ambiente cuyo contenido de interés social y de utilidad pública según el desarrollo legal citado ut supra, debe primar sobre cualquier otra consideración de estirpe subjetiva o individual. (Sección Tercera. Subsección B. CP. Stella Conto Díaz del Castillo. Sentencia del 30 de enero de 2013)

Asimismo, es importante señalar que tanto la aplicación de la recuperación *in natura* como parte de las compensaciones ambientales deben obedecer a acciones encaminadas a la tutela efectiva del medio ambiente, pues si bien las compensaciones ambientales en principio son previas al daño causado y se busca ir adelante para que de igual manera sea reparado, en muchas oportunidades se tiene como un todo, sin tener en cuenta que se debe efectuar la protección desde las particularidades propias de los daños realmente ocasionados al medio ambiente, si bien las medidas de compensación encuentran un claro fundamento en la CONST. (1991, art. 80) en la que se ordena al Estado a prevenir y controlar el deterioro ambiental, pero también exige relación de los daños causados, dichos daños deben ser reparados *in natura*, lo anterior se resume en que el medio ambiente es un bien jurídico tutelado y que la compensación debe ser un instrumento de gestión ambiental.

¹⁷ Ya enunciado en páginas anteriores.

Principio de prevención

El principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, en el derecho ambiental colombiano el principio de prevención ha sido desarrollado por el Consejo de Estado en su sentencia T422 de 1993, en donde el alto tribunal establece:

“El principio de prevención se aplica en los casos en los que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas. En este orden de ideas, el principio de prevención se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, que permiten actuar a favor del medio ambiente, en el evento en el que se conoce cuál será el resultado.”

El principio de prevención debe ser estudiado bajo ópticas hermenéuticas donde se determina la necesidad del mismo para la ciencia del derecho ambiental y la existencia de los demás principios ambientales, pues desde la cumbre Estocolmo los Principios del Derecho Ambiental de 1972 sobre Medio Ambiente Humano se determina la necesidad de la protección al ambiente en relación a su necesidad para la vida humana; la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 de la Asamblea General de la Naciones Unidas y de Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 no hacen más si no propender por el afianzamiento de la prevención en todos los procesos jurídicos relacionados con medio ambiente, y que de ser este principio correctamente aplicado los demás principios serían meramente apoyo para situaciones adversas fuera de la planificación de la legislación ambiental.

Ortega Álvarez dice que este principio *“es fundamental en la actuación ambiental, debido al alto potencial de irreparabilidad de los daños ambientales, y se cifra, como es fácil colegir en la potestad del sometimiento de las actividades con riesgo ambiental a los respectivos controles, tanto previos, como de funcionamiento”*

El texto Los Principios en el Derecho Ambiental del Autor Ricardo Golosito Zuluaga, determina que, en el sistema de responsabilidad ambiental, la prevención juega un papel protagónico frente a la reparación, pues esta no sería necesaria de haberse formulado correctamente políticas públicas de Prevención.

Relacionado el principio de Prevención con el de Compensación Ambiental, nos encontramos que la Compensación ambiental hace parte del espíritu mismo de la prevención pues este está dentro de los planes de gestión ambiental de cualquier proyecto que pretenda una afectación al medio ambiente, que una vez determina ese riesgo existen medidas que ayuden a equilibrar el daño; esto concertado en las medidas de mitigación.

Si bien es cierto cualquier obra humana impactara al medio ambiente es necesario establecer la compensación ambiental como principio, para poder generar medidas conjuntas desde la prevención y la compensación.

Principio de precaución

El principio de precaución proviene desde la década de los setenta en la antigua Alemania Federal, durante el tiempo en el que se creía que la planificación era imprescindible para el funcionamiento del Estado, en su concepción primaria predominaba la creencia de que el Estado se responsabilizaría, mediante una minuciosa planificación avanzada, de evitar el deterioro ambiental. Este principio fue utilizado por el gobierno alemán con el fin de justificar la puesta en práctica de políticas enérgicas para abordar la lluvia ácida, el calentamiento global y la contaminación del Mar del Norte en la segunda mitad de los años ochenta.

La palabra “*vorsorge*” significa “previsión” o custodia e incorpora elementos sobre las mejores prácticas en materia de gestión ambiental, inclusive ante la ausencia de riesgo. En Colombia, este principio se encuentra consagrado en la Ley 99 de 1993, la cual señala lo siguiente:

“Art. 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

Entonces, se puede afirmar que el Principio de Precaución es fundamento del desarrollo sostenible y de la protección al medio ambiente, lo cual se encuentra

consagrado en la Constitución (1991). En este orden de ideas, los artículos 8, 79, 80, 289 y 334 de la Carta Magna invocan el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber de proteger el medio ambiente y el deber de garantizar su existencia, desarrollo y preservación. Por lo que se puede deducir que este principio tiene fundamento constitucional; su gran relación con la prevención del daño se ve ligada con el concepto de Compensación Ambiental, pues como se establece en la ley 1523 de 2012: *“las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo”*

La *Declaración de Wingspread* (1998), sobre el principio de precaución, adoptada en reunión de ambientalistas, científicos, juristas, filósofos de Canadá y Estados Unidos, expresa: *“cuando una actividad hace surgir amenazas de daño para el medio ambiente o la salud humana, se deben tomar medidas de precaución incluso si no se han establecido de manera científica plena algunas relaciones de causa-efecto”*.

Por tales razones, debe tomarse tal principio como las acciones que el gobierno o las autoridades ambientales deben adoptar donde encuentren indicios de riesgo y actúen oportunamente para la prevención de las mismas, puesto que la integridad del medio ambiente prevalece frente a cualquier otra necesidad. La corte ha advertido en sus Sentencia C703-2010, que la adopción de medidas basadas en el principio de precaución deben considerar los siguientes elementos: (I) que eventualmente exista riesgo de daño, (II) que éste daño sea grave e irreversible, (III) que haya parcial o absoluta evidencia o certeza científica, (IV) que las decisiones adoptadas por las autoridades competentes estén encaminadas a impedir la degradación del medio ambiente y (V) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Por fortuna, el Estado colombiano y tanto las autoridades administrativas como judiciales han procedido en consideración con el fin de proteger el medio ambiente. No obstante, en la práctica, al aplicar el Principio de Precaución sigue existiendo cierta medida; además, no se han atendido eficazmente los conceptos doctrinales.

Asimismo, al parecer sigue predominando el desarrollo económico de los pueblos sobre el desarrollo sostenible del ambiente, ya que, el Principio de Precaución en su esencia y prescripción legal requiere de acciones inmediatas y urgentes que posibiliten la prevención de cualquier daño o amenaza de perjuicio al medio ambiente. Evidentemente, el principio de precaución implica el compromiso del agente que ha puesto, o puede poner, en riesgo de daño al medio ambiente ya las autoridades públicas que no son asertivas y eficaces al momento de aplicar dicho Principio, ya que esto contribuye a la perpetuación del daño o a la continuación del riesgo de daño. Por lo tanto, deberían, pues, las Altas Cortes en algún fallo o decisión impartir medidas cautelares o precautorias eficaces tales como el cierre inmediato o cesación inmediata de la actividad del particular agente promotor de daño medioambiental.

El principio de Precaución desafía al método científico establecido; somete a prueba la aplicación del análisis coste-beneficio en aquellas áreas donde, sin duda, es más débil (esto es, en situaciones donde el deterioro ambiental puede ser irreversible o potencialmente catastrófico); exige cambios en los principios y prácticas legales establecidos tales como la responsabilidad y la compensación.

Las acciones de rehabilitación, recuperación y preservación, adicional a las herramientas de manejo del paisaje, uso o aprovechamiento de la biodiversidad, favorecen al crecimiento sostenible de la economía y la armonización de los objetivos de sostenibilidad ambiental con las necesidades y emprendimientos de las comunidades; que son tan necesarias para el país, toda vez que se relacionan estrechamente con los fines del principio de Precaución ya que ambos buscan proteger el bienestar ambiental de los diferentes ecosistemas.

De acuerdo con el manual de compensaciones colombiano, *“las medidas de compensación son las acciones que tienen como objeto resarcir a la biodiversidad por los impactos o efectos negativos que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos y que conlleven pérdida de la biodiversidad en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria; de manera que se garantice la conservación efectiva de un área ecológicamente equivalente donde*

se logre generar una estrategia de conservación permanente y/o su restauración ecológica, a fin de que al comparar con la línea base se garantice la no pérdida neta de biodiversidad". Entonces, ya que el principio de Precaución respalda la adopción de medidas protectoras ante sospechas fundadas sobre la posibilidad de que ciertos productos, acciones o tecnologías provoquen algún riesgo grave para la salud humana o el medio ambiente, aun sin que se cuente todavía con una prueba científica definitiva; implica que un principio es complementario del otro, por lo que merecen un tratamiento igualitario desde la perspectiva de proteccionismo del medio ambiente.

Principio de sostenibilidad

Desde el establecimiento de la Constitución (1991), el principio de sostenibilidad debe entenderse desde la óptica del desarrollo sostenible. Así, la ley 99 de 1993 (Art. 3) lo enuncia: *"Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades"*; es por ello que el concepto de sostenibilidad proporciona fundamentos básicos para dirigir el desarrollo económico hacia un cumplimiento del deber objetivo del cuidado para mantener el ambiente sano, mientras se desarrolla una economía industrializada; desde posiciones internacionales como fue la declaración de la Unesco en el 2004, la sostenibilidad se ha ido haciendo camino como una herramienta educativa para toda la población humana aportando conocimientos necesarios para el sostenimiento del medio ambiente.

Que el ser humano sea capaz de vivir en armonía con la naturaleza es una afirmación válida para explicar el principio de Sostenibilidad. Dicho principio afirma el papel del Estado como promotor y controlador del adecuado aprovechamiento y el deber de la conservación sostenible de los recursos naturales de su territorio.

El aseguramiento de la Sostenibilidad Ambiental a través de diferentes herramientas como lo es el sistema de Compensación Ambiental por Pérdida de la Biodiversidad asegura la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones futuras; el Estado colombiano en su marco normativo viene efectuando considerables avances en áreas de sostenibilidad ecológica, un ejemplo de ellos es: *“puede reflejar en la estrategia del “crecimiento verde”, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2014-2018), y tiene por objetivo proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental, promoviendo el impulso de negocios que planifiquen un uso adecuado de la biodiversidad y así mejorar la calidad de los recursos naturales.”* Ariza, D.&Moreno, J.C. (2017).

En el Perú, el principio de Sostenibilidad sirve de fundamento hermenéutico para la consolidación del plan de Compensaciones Ambientales por Pérdida de la Biodiversidad en sus lineamientos para la compensación ambiental en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), aprobado mediante Resolución Ministerial 398-2014-MINAM en dicho país.

En conclusión, es necesario que Colombia haga efectiva la aplicación del principio de sostenibilidad en la implementación de las Compensaciones por Pérdida de la Biodiversidad, ya que no se considera sostenibilidad financiera ni ambiental de las áreas de compensación a la no aplicación de las mismas por falta de ejecución de la normatividad ambiental.

De acuerdo con el Manual de Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad (Res 1517/2012) se establece que: *“al igual que los bancos de hábitat, los fondos ambientales se presentan como una oportunidad de brindar una sostenibilidad financiera y garantizar la fiabilidad en cuanto a la destinación de los recursos de las compensaciones en Colombia.”*

La compensación ambiental es uno de los mecanismos que permite resarcir los efectos negativos inevitables, que han sido corregidos o sustituidos en el medio ambiente, razón por la cual, es una herramienta óptima para la ejecución de la política pública de sostenibilidad ambiental en Colombia.

Principio de rigor subsidiario

La Ley 99 de 1993 determina que este Principio consiste en las normas y medidas que las autoridades medioambientales (policía ambiental) expidan para la regulación del uso, aprovechamiento y/o movilización de los recursos naturales renovables, o para la conservación y restauración del medio ambiente; así como la exigencia de licencias o permisos para el ejercicio de determinada actividad que afecte negativamente los ecosistemas, podrán hacerse gradual y proporcionalmente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional o local, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se sujeta al ámbito territorial de las autoridades competentes, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

De lo anterior, se puede afirmar entonces que con el fin de facultar y complementar la función de las entidades que deben velar por la protección del ambiente y que en razón a la diversidad del territorio deben realizar adaptaciones conforme a las condiciones especiales propias de cada ecosistema.

Es importante diferenciar la subsidiaridad en general al rigor subsidiario aplicable sólo en materia ambiental conforme lo expresa González Villa (2005), así:

“Debe observarse que esta subsidiaridad consagrada en la Constitución Nacional no es la misma subsidiaridad consagrada en la Ley 99 de 1993. Mientras la subsidiaridad constitucional autoriza a los órganos a actuar cuando los inferiores no actúen, la subsidiaridad de la Ley 99 de 1993 autoriza a los inferiores a actuar aunque los superiores actúen” (González, 2005).

La Corte Constitucional, respecto al concepto de Rigor Subsidiario, se pronunció en los siguientes términos:

“[...] En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional”

Esta potestad es de gran importancia, ya que las entidades administrativas pueden de esta forma también crear el seguimiento, para el caso que nos corresponde

estudiar, es posible que las entidades identifiquen la forma de ver la efectividad de las compensaciones ambientales.

Excepcionalidad en las compensaciones ambientales

Si bien en cabeza del Estado se encuentra la protección del ambiente, el mismo es quien establece las reglas para la explotación de este (desde una visión de conservación, protección y defensa de los ecosistemas), por lo cual, también determina las excepciones a las formas de protección. Como ya se ha mencionado, la concepción de compensación ambiental es determinada como excepcional, ya que los estándares ambientales enuncian que al realizar una actividad o explotación al ambiente se debe buscar producir el menor impacto negativo posible, pero en términos de aplicación del propósito de la norma se puede advertir que es un juramento a la bandera, ya que no se hacen efectivas las compensaciones, lo que da como resultado una gran deuda con el ambiente, lo que contradice la orden Constitucional y legal que declara que el daño no debió causarse.

La palabra excepción, etimológicamente, proviene del latín “*exceptionis*” palabra compuesta integrada por el prefijo “*ex*” que se refiere a lo que queda afuera, y por “*actio*” que se define como acción; para la real academia se define como: “1) *cosa que se aparta de la regla o condición general de las demás de su especie. 2) Título o motivo jurídico que el demandado alega para hacer ineficaz la acción del demandante; como el pago de la deuda, la prescripción del dominio, etc*”.(RAE, s.f.)

En ese orden de ideas, se puede pensar que la excepcionalidad existe cuando se encuentra una forma opuesta a la regla, cuando se aparta de la condición normal de una especie, que ocurre rara vez o de forma accidental, un ejemplo de una condición general y una excepcional es el tono de piel de un ser humano, la regla es que sea blanco y su excepción sería uno albino; en la cultura popular, la idea de que la excepcionalidad es confirmatoria de la norma no es sino la demostración clara del abuso de la misma en el lenguaje jurídico cotidiano.

Según el *Foro Nueva época*, Vol.16, No.1(2013, pp.83-109): “*Existen excepciones contempladas como normas, es decir, en el corpus normativo se incluyen disposiciones prohibitivas y además excepciones a dichos postulados jurídicos que implican, si bien no necesariamente una permisividad, sí la ausencia de sanción*” y un claro ejemplo de esta excepción sería el homicidio en legítima defensa.

En este estudio, se pretende analizar la excepcionalidad jurídica bajo la escuela Garantista y su mayor exponente, Luigi Ferrajoli, para quien, a todas luces, la excepción en el derecho es, sin más, una crisis en el derecho mismo, pues una proposición es jurídicamente verdadera si, y sólo si, enuncia el sentido de una norma jurídica vigente. La excepción, por su parte, permite la trasgresión de los límites de lo normativamente correcto para instalarse en la vaguedad de lo aleatorio en una situación específica.

Llevando la anterior reflexión a la cuestión sobre compensación ambiental en Colombia, se puede apreciar como la misma no es más que una excepción convertida en regla al ser el daño ambiental en principio prohibido para luego ser permitido al no presentar otra solución diferente a la de reparar el daño prohibido con un sistema normativo que permita la compensación con medidas y acciones generadoras de beneficios ambientales proporcionales a los daños ambientales ocasionados por el desarrollo de proyectos, siempre y cuando no hayan medidas de restauración más eficaces previamente contempladas.

CAPÍTULO 3: Medidas de compensación ambiental existentes en la legislación colombiana

Si bien la fuente del derecho ambiental que se desprende de la Constitución Colombiana pareciese netamente jurídica, esta también se encuentra permeada de un carácter técnico. Bajo esta premisa, la administración pública ha tenido que contar con parámetros de actualización (y/o modernización) aplicando varios tipos de compensaciones ambientales conforme a las necesidades sociales y ecosistémicas requeridas. Se explica a continuación:

Compensaciones del componente biótico en el marco del proceso de licenciamiento ambiental

En la Ley 99 de 1993 (Art.49) se obliga a la expedición de Licencia Ambiental para el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente en general o que pueda alterar considerablemente el ecosistema. En este sentido, la compensación se determina en aras, no solamente, de la protección medio ambiental sino orientada, además, a indemnizar y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos causados por algún proyecto, obra o actividad inevitables o que no puedan ser corregidos o mitigados (Art. 1, Decreto 2041 de 2014). Por lo cual, la misma licencia ambiental establecerá las medidas de compensación a las que haya lugar, siguiendo las particularidades del proyecto y la afectación determinada en el respectivo estudio.

Siguiendo la teoría de la jerarquía de mitigación, el titular de la Licencia Ambiental deberá, en primera instancia, desarrollar y asegurar el cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y corrección contempladas en el Plan de Manejo Ambiental. En segunda instancia, deberá implementar las medidas de compensación para los impactos sobre el componente biótico que no pudieron ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.

Las compensaciones bióticas involucran acciones de conservación, restauración, recuperación, manejo del paisaje u otras actividades específicas, que conduzcan a

resultados tangibles y demostrables, dirigidos a balancear los impactos negativos residuales que no se pudieron prevenir, minimizar o corregir.

¿Cuánto compensar en términos de área? La definición de cuánto compensar está dada por el tamaño del área a compensar, multiplicado por un factor de compensación, el factor de compensación es un multiplicador que se calcula a partir de la sumatoria de cuatro criterios, que dan cuenta del estado de dichas áreas en cuanto a su nivel de conservación, composición de especies, tamaño y grado de transformación.

Compensaciones por aprovechamiento forestal único de bosques naturales

Según el manual de compensación ambiental, en el componente biótico respecto a las compensaciones “forestales” derivadas del aprovechamiento forestal en el marco de la ejecución de un proyecto, obra o actividad que no esté sujeto a licenciamiento ambiental, deberá atenderse a lo dispuesto en la sección sobre los aprovechamientos forestales únicos (Decreto 1076 de 2015, Sección 5) donde se regula lo relacionado con los Aprovechamientos Forestales Únicos, tanto en terrenos de propiedad pública como en terrenos de propiedad privada.

En dicha sección se hallan los aspectos a verificar por la autoridad ambiental competente una vez reciba la solicitud de aprovechamiento forestal único de bosques naturales; así como, los requisitos para su trámite y el inventario a presentar por parte del interesado. Es de destacar que, en materia de aprovechamiento forestal único en bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público, la norma incorporó en el Plan de Aprovechamiento Forestal, un párrafo en el cual se incluyen la destinación de productos forestales y medidas de compensación.

Aprovechamiento de árboles aislados

En lo que respecta a proyectos, obras o actividades que no requieren licencia ambiental, se consagra que se debe reponer mínimo un número igual al individuo

del aprovechamiento, es decir por un árbol usado un árbol se repone dependiendo de las características de la especie.

Lo anterior faculta a la entidades a que de manera autónoma determinen la forma de compensación, lo que evidencia que no existe para este tipo de compensaciones un parámetro claro y definitivo.

Compensaciones por sustracción temporal y definitiva de reservas forestales nacionales o regionales

Mediante la Ley 2ª de 1959 se establecen las reservas forestales productoras y las reservas forestales protectoras-productoras, las cuales se definen como una estrategia de conservación *in situ* y las reservas forestales protectoras nacionales o regionales como una categoría de protección en el marco del sistema nacional de áreas protegidas. La solicitud de evaluar la sustracción de un área de reserva forestal nacional o regional, tal como lo señala el Decreto Ley 2811 de 1974 (Art. 210), se da cuando se considera necesario realizar actividades económicas que impliquen la remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos por razones de utilidad pública o interés social. Así mismo, la Ley 1450 de 2011 (Art. 204), indica que las áreas de reserva forestal sean protectoras o productoras, y a la vez, que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales sean áreas protegidas.

El inciso segundo de este artículo establece que las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

La Resolución 1526 de 2012 de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, que fue actualizada por la Resolución 256 de 2018, además de establecer los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, incluye los lineamientos para las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar.

El artículo 10 de esta resolución establece las medidas de compensación, restauración y recuperación en los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas por la autoridad ambiental competente en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las medidas de compensación se realizarán en el área afectada por el desarrollo de la actividad.

En este sentido se debe entender conforme al Manual de Componente Biótico (2018) que la *“sustracción de un área de reserva forestal”*, corresponda a una decisión de ordenamiento sobre la figura de reserva forestal nacional o regional; en la cual, un área que había sido reservada para unos objetivos específicos pierde tal condición, hecho que da lugar a la imposición de las medidas de compensación.

Se debe precisar que las reservas forestales protectoras de orden nacional o regional no pueden ser sustraídas para actividades mineras tal como se establece en el Manual de Compensación Ambiental del Componente Biótico (Ley 1450, 2011, Art. 209. pp.45).

Inversión forzosa de no menos del 1%

Esta inversión forzosa constituye un instrumento mediante el cual se impone a todos los proyectos que impliquen para su ejecución el uso del agua tomada directamente de sus fuentes naturales, ya sea para riego, consumo humano, recreación o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, la obligación de invertir recursos económicos por un valor siempre superior al 1% del costo total del

proyecto, cuya destinación sea la protección, vigilancia o recuperación de la cuenca hidrográfica que sustente la respectiva fuente hídrica.

La Constitución (1991, Art. 80) establece que el Estado está en la obligación de planificar el uso o aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, preservación, restauración o renovación. Además, es su deber prevenir y controlar los factores potenciales o reales que causen o puedan causar deterioro ambiental e imponer las sanciones legales correspondientes, así como exigir la reparación de los daños ocasionados.

Mediante la Ley 99 de 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, en esta se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones. Adicionalmente, define el instrumento de inversión forzosa de no menos del 1% y su ámbito de aplicación, así:

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

Mediante el Decreto 1900 de 2006, se reglamenta lo mencionado en la citada ley y se dictan otras disposiciones. Así mismo, en sus artículos 1 y 2 retoma el campo de aplicación de este instrumento y define las condiciones necesarias para que un proyecto deba realizar la inversión superior al 1% de su costo total, así:

- a) *Que el agua sea extraída directamente de alguna fuente natural superficial o subterránea.*
- b) *Que el proyecto requiera de una licencia ambiental.*
- c) *Que la obra, proyecto o actividad use o requiera del agua en su etapa de ejecución, es decir, durante las actividades correspondientes a los procesos de construcción y operación.*

d) *Que el agua se utilice en alguno de los siguientes usos: riego, consumo humano, recreación o, en general, en cualquier actividad industrial o agropecuaria.*

Además, establece en su primer párrafo que la inversión referida en el artículo 1° de este decreto será cumplida una sola vez por el beneficiario de la licencia ambiental, y describe en los artículos siguientes, los aspectos concernientes con la inversión de los recursos, tales como: su liquidación, aprobación del programa para su utilización, y su destinación, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica que incluya la fuente hídrica de la cual se tome el agua.

La Ley 1450 de 2011, mediante la que se expidió el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2010 – 2014, Art. 216) adiciona párrafos al artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Específicamente, en el párrafo 2° establece los lineamientos para destinar los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, de la siguiente forma:

- a) *En cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán única y exclusivamente para actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo.*
- b) *En cuencas declaradas en ordenamiento, se destinarán para la preparación del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca.*
- c) *En ausencia de las condiciones señaladas en los literales a) y b), se destinarán para acciones de preservación y/o recuperación del recurso hídrico determinados en los instrumentos de planificación por la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta los lineamientos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.*

Por medio del Decreto 1640 de 2012 se establecen los instrumentos para planificar, ordenar y operaren las cuencas hidrográficas, así como se dictan otras disposiciones aplicables en los distintos niveles determinados en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

Finalmente, el Decreto 2099 de 2016, modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en lo relacionado con la inversión forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales, y se convierte en el referente para abordar los diferentes aspectos asociados a la aplicación de este instrumento, a los lineamiento del programa de inversión, a los mecanismos y a la destinación de los recursos recaudados para la protección, recuperación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimente la fuente hídrica de la cual se tome el agua.

La inversión de no menos del 1% por uso de agua de fuentes naturales se define desde el trámite de la licencia ambiental de un proyecto. Según el Artículo 2.2.9.3.1.5 del Decreto 2099 de 2016 - Aprobación de las líneas generales de inversión del plan de inversión forzosa de no menos del 1% - El solicitante de la licencia ambiental deberá presentar en el estudio de impacto ambiental, la propuesta de las líneas generales de inversión y el ámbito geográfico de las mismas, para aprobación de la autoridad ambiental, quien se pronunciará en el acto administrativo que otorgue la licencia ambiental.

Conforme a lo dispuesto en el Parágrafo del Artículo mencionado, en el caso de licencias ambientales que sean competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, el solicitante deberá radicar copia del estudio de impacto ambiental (EIA) en el Centro de Atención de Correspondencia de la CVC, a fin de que la Corporación, en su rol de autoridad ambiental, se pronuncie.

El Artículo 2.2.9.3.1.6 - Liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1% - del Decreto 2099 de 2016, establece que la liquidación de la inversión se realizará de conformidad con la inversión total del proyecto objeto de licencia ambiental. Según el Artículo 2.2.9.3.1.7 - Presentación de la liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1% - de este Decreto, la liquidación de la inversión será presentada en pesos colombianos y deberá estar debidamente discriminada en términos contables, certificada por contador o revisor fiscal, según sea el caso.

Actualmente, el Decreto 2099 de 2016 establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) debe expedir la guía sobre la inversión de no menos

del 1% y adoptar los formatos del plan de inversión, de liquidación y de actualización. Previo a la expedición de este Decreto, se señalaba que el Plan de Inversión debería contener como mínimo: la delimitación del área donde se ejecutaría el proyecto, el valor en pesos constantes del año en que se presente, las actividades a desarrollar y el cronograma de ejecución correspondiente (Fondo Acción, Fundepúblico y WCS, 2017).

Los lineamientos para la aprobación del plan de inversión forzosa de no menos del 1%, se establecen en el Artículo 2.2.9.3.1.8 del Decreto 2099 de 2016.

El titular de la licencia ambiental, a los seis meses de finalizadas las actividades de construcción y montaje del proyecto, deberá presentar las acciones específicas de destinación de los recursos en el marco de las líneas generales y ámbito geográfico de la propuesta de plan de inversión forzosa de no menos del 1% aprobadas en el acto administrativo que otorgó la licencia ambiental y, el cual además, deberá ser liquidado de acuerdo a los parámetros de liquidación fijados en el presente capítulo y en el formato que para efecto adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La autoridad ambiental competente procederá a su aprobación en un término de treinta días hábiles, siguiendo el procedimiento administrativo general de la Ley 1437 de 2011. Este pronunciamiento constituirá el plan de inversión forzosa de no menos del 1% del proyecto, cuya ejecución deberá iniciarse siempre y cuando se haya realizado la captación del recurso hídrico de la fuente natural. Contra el acto administrativo que apruebe o niegue el plan procederán los recursos señalados en la ley.

Parágrafo 1º. Cuando se realicen nuevas inversiones durante la etapa de producción del proyecto, que requieran modificación de la licencia ambiental y que impliquen el incremento en el uso del agua de una fuente natural o cambio o inclusión de nuevas fuentes hídricas, el titular de la licencia ambiental deberá presentar ante la autoridad ambiental que otorgó la misma, adiciones al plan de inversión forzosa de no menos del 1 % aprobado de conformidad con el presente

artículo. Estas adiciones serán aprobadas en los términos señalados en el inciso anterior.

Parágrafo 2º. Aprobado el plan de inversión forzosa de no menos del 1%, el valor de la liquidación de la inversión se actualizará en relación con los valores no ejecutados, con corte a 31 de diciembre de cada año fiscal y será presentada a más tardar el 31 de marzo del año siguiente, en el formato que para el efecto adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en el índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el DANE.

Cuando se haya adoptado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca, el Artículo 2.2.9.3.1.9. - Destinación de los recursos de la inversión de no menos del 1% - del Decreto 2099 de 2016, establece las siguientes actividades como opciones de inversión:

- *“Acciones de protección, conservación y preservación a través de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación, dentro de las que se puede incluir el desarrollo de proyectos de uso sostenible. En esta línea de inversión se podrá dar prioridad a áreas degradadas por actividades ilícitas.*
- *Acciones de recuperación, a través de la construcción de interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas en los municipios de categorías 4, 5 y 6. Esta acción solamente podrá proponerse siempre y cuando la titularidad de las obras, sea de los entes territoriales y que estos a su vez garanticen los recursos para la operación y mantenimiento de estas estructuras.*
- *Acciones de vigilancia del recurso hídrico a través de la instrumentación y monitoreo de variables climatológicas e hidrológicas con estaciones hidrometeorológicas y/o con radares, según la tecnología que defina el IDEAM. Esta acción podrá proponerse siempre y cuando el titular del proyecto y el IDEAM aseguren el financiamiento de la operación de dicha instrumentación”.*

Según este artículo y en desarrollo del artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 que modifica el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, los recursos también podrán invertirse en “Acciones Complementarias”, mediante la adquisición de predios y/o mejoras en áreas o ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales, al igual que en áreas protegidas que hagan parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

En ausencia del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, según el Artículo 2.2.9.3.1.9. del Decreto 2099 de 2016, y en desarrollo del parágrafo 2o del

Artículo 43 de la Ley 99 de 1993 modificado por el Artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, los recursos se deberán invertir en su formulación o adopción, para lo cual el titular de la licencia ambiental podrá destinar hasta el porcentaje fijado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siempre y cuando la autoridad ambiental administradora asegure, con otras fuentes de recursos, el financiamiento total de este instrumento y, el porcentaje restante de la inversión, deberá ser destinado a las actividades listadas en el numeral 1 del presente artículo. Cabe anotar que el Artículo 5° del Decreto 1900 de 2006 también establece lineamientos para la destinación de los recursos obtenidos mediante este instrumento (ver Marco legal).

Tabla 5. Acciones, modos, mecanismos y formas para cada tipo de compensación

	Licencia ambiental	Sustracción temporal y definitiva de reserva forestal	Aprovechamiento forestal
Acciones	Todos	Restauración.	Restauración
Modos	Todos	Adquisición de predios.	Todos
Mecanismos	Todos	Compensaciones directas. Compensaciones a través operadores (encargo fiduciario, Bosque de paz, Bancos de hábitat)	Todos
Formas	Todos	Todos	Todos

Fuente: Manual de Compensación del Componente Biótico actualizado 2018

En cuanto a los mecanismos de implementación de acciones para la inversión de estos recursos, el Artículo 2.2.9.3.1.10. del Decreto 2099 de 2016 establece la posibilidad de utilizar el pago por servicios ambientales, los acuerdos de conservación y bancos de hábitat, así como la aplicación en iniciativas de conservación para la implementación de las inversiones de no menos del 1%.

Una vez descritos los tipos de compensación desarrollados por la norma colombiana actualizada en el 2018, en comparación con el primer manual emitido en agosto de 2012, una de las modificaciones a resaltar, tiene que ver con las autoridades ambientales que pueden evaluar y aprobar el Plan de Compensaciones. Anteriormente la medida únicamente era aplicable a los

proyectos de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Con la nueva resolución dichos planes también pueden ser evaluados y aprobados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible y los Grandes Centros Urbanos. Es decir que, su aplicación se amplió a otros proyectos, sin importar su magnitud. Lo anterior, incentiva un uso, manejo y aprovechamiento más racional de los recursos naturales, al ayudar a mitigar los impactos al medio ambiente causado por algunas actividades.

CAPÍTULO 4: Pertinencia del modelo de control del régimen de compensación de los recursos naturales impuestos en los aprovechamientos forestales únicos otorgados por la CVC Regional Norte.

Estudio de caso: Unidad de Gestión de Cuenca Garrapatas (UGCG- CVC Regional Norte) años 2017 a 2018

Estado del arte

La Cuenca Hidrográfica Garrapatas, se encuentra ubicada entre los Municipios de Argelia y El Cairo, en el Norte del Valle del Cauca, Colombia. Esta cuenca está catalogada como una significativa fuente de recursos naturales. Según García & Pardi (2010) en esta región colombiana, la deforestación y el deterioro de la vegetación nativa son fenómenos del daño ambiental por acción humana que actualmente superan los límites de recuperación natural de los ecosistemas en esta cuenca. La Cuenca Garrapatas cuenta con pastos-cultivos, rastrojo-cultivos, nubes y sombra de nubes, así como bosque natural, en donde se clasificaron todas las áreas donde exista cobertura vegetal boscosa sin intervención humana sin ninguna división de clases. Dentro de esta categorización se mencionan dos variedades de cultivos: los agrupados en la clase con rastrojos y los asociados con la clase de pastos. Cabe señalar que con base en el trabajo realizado por García y Vallejo (2006) se clasifican a los cultivos agrícolas dentro de otras categorías; los primeros son cultivos afines a la siembra de la caña de azúcar, pastizales o maíz trigo, que dada su ubicación, forma y su respuesta espectral se agrupan dentro de dicha categoría. En la segunda clasificación, se encuentran los cultivos asociados al café, cacao y banano.

La Cuenca Garrapatas fue escogida para analizar algunos de los puntos de estudio en esta investigación, toda vez que los dos municipios que la componen están enlistados en los municipios que poseen Paisaje Cultural Cafetero (Unesco, 2011). Este reconocimiento compromete al Estado colombiano, a la comunidad internacional, nacional y local a su protección, pero es a la vez es una oportunidad para que sus habitantes y visitantes conozcan el paisaje y participen en su preservación.

La Gestión Integral del Recurso Hídrico define la cuenca hidrográfica como la unidad fundamental de análisis para el desarrollo de los procesos de planificación y administración. Mediante el Decreto 1076 (2015, Tít. 3, sec. 5), en concordancia con la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH, 2010). La gestión y administración integrada del recurso hídrico conforme al manejo de las Cuencas Hidrográficas, se realiza considerando los siguientes aspectos: planificación, gestión en la utilización y aprovechamiento del recurso, prevención y control de la contaminación hídrica, así como de los planes departamentales de agua y gestión del riesgo.

Tabla 6. Descripción cuenca Garrapatas, Valle del Cauca

Nombre de la cuenca:	Garrapatas
Código de cuenca:	54204000000
Área total hasta desembocadura (KM2)	1.373
Tipo de estación aforo	
Nombre estación aforo	
Elevación o cota de cierre (msnm)	
Área hasta Estación de aforo (km2)	
Índice de Escasez (%)	Valoración:
Observaciones Generales	El río Garrapatas no cuenta con información histórica de caudales registrada en una estación de medición.

Municipios con Jurisdicción En La Cuenca	
Nombre	Área Total (Km)
Argelia	90.42
Bolívar	623.89
El Cairo	215.21
El Dovio	193.93
La Unión	9.2
Roldanillo	4.8
Versalles	192.52

Fuente: CAR (Cuencas Web)

Para garantizar la protección del medio ambiente en Colombia existen las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las cuales tienen como misión otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Así como, otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva. Todo esto en aquellos casos que no sea competencia privativa del Ministerio del Medio Ambiente y para los casos en que el gobierno nacional la haya facultado a través de reglamento. Esta función se desarrollará en concordancia con lo establecido en la Ley 99 de 1993 (Art. 31, Par 5).

Preocupaciones, necesidades e intereses de la población aledaña

Los usuarios que solicitaron los diferentes tipos de aprovechamiento forestal, lo hicieron por la necesidad de usar los recursos naturales desde la legalidad de la acción; por lo cual, la Autoridad Ambiental tiene potestad de imponer obligaciones claras, expresas y exigibles de los acuerdos de compensación, con el fin de restituir al medio ambiente afectado.

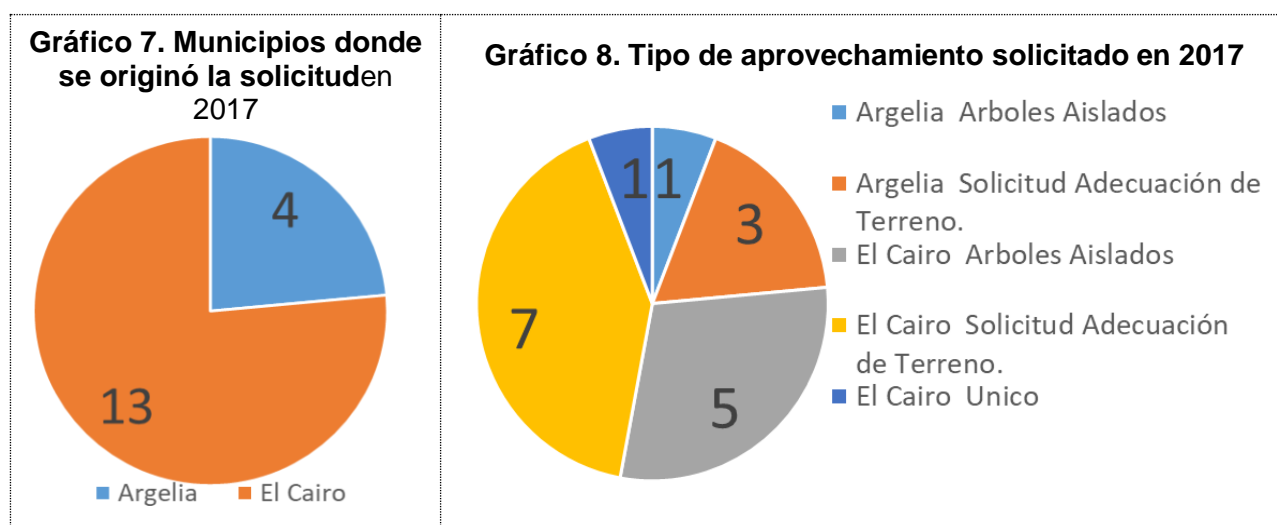
La mayoría de autorizaciones otorgadas en el caso de estudio se concedieron con el fin de preparar el terreno para lograr una mayor productividad agrícola, además de obtener beneficios económicos de comercializar madera de forma legal.

Para resolver dichas situaciones, la CAR ha ideado medidas de compensación desde el entendido de mitigar los impactos con intervenciones que superaran el porcentaje del aprovechamiento forestal. No obstante, en la práctica, el seguimiento de las mismas o la actualización de casos en concreto que con el tiempo mutaban de sus condiciones primeras ha sido escasa. Esto deja en evidencia la dificultad coercitiva y administrativa que tienen estas entidades para asegurar la compensación como garantía de protección ambiental.

Estudio de caso: UGCG- CVC Regional Norte, años 2017 a 2018

Durante el año 2017 (Anexo 1) se realizaron diez y siete solicitudes de aprovechamiento de recursos naturales a la UGCG-CVC Regional Norte. Del total de solicitudes, trece fueron del municipio el Cairo y cuatro del municipio Argelia, Valle del Cauca (Gráfico 7).

El principal tipo de solicitud corresponde a adecuación del terreno para desmonte, aprovechamiento de café, madera de guamo, cedro y nogal; seguido de siete solicitudes para aprovechamiento de árboles aislados como eucalipto, guadua, pino y ciprés (Gráfico 8).



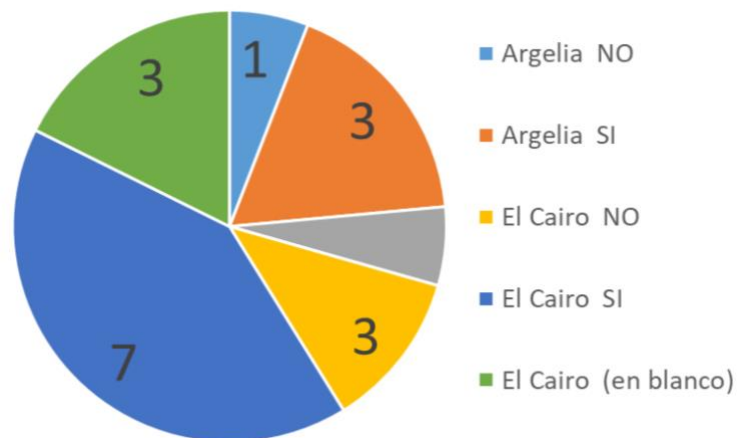
Fuente: elaboración propia

En la primera solicitud de ese año 0770 N° 0773- 0336-de 2017(Anexo 1)la CVC tardó 730 días desde la radicación de la solicitud de permiso para la adecuación del terreno hasta la visita ocular y en los siguientes dos días emitió el concepto técnico para negar la solicitud ¿Qué pasó en el transcurso de esos dos años? ¿Se utilizó o no el terreno? En la segunda solicitud 0770 N° 0773-0332-de 2017, aunque la CVC realizó la visita ocular a los veinte días de la solicitud, emitió el concepto técnico a los 732 días, aprobando la solicitud de aprovechamiento del terreno para limpiar cinco hectáreas con un plazo de aprovechamiento de seis meses y no exigió compensación ¿Qué criterios utilizó la CVC para diferenciar estos dos casos? ¿Por qué razón a la primera solicitud la negó y la segunda la aprobó sin exigir

compensación, teniendo en cuenta que aparentemente las características de ambas solicitudes de aprovechamiento de terreno son similares?

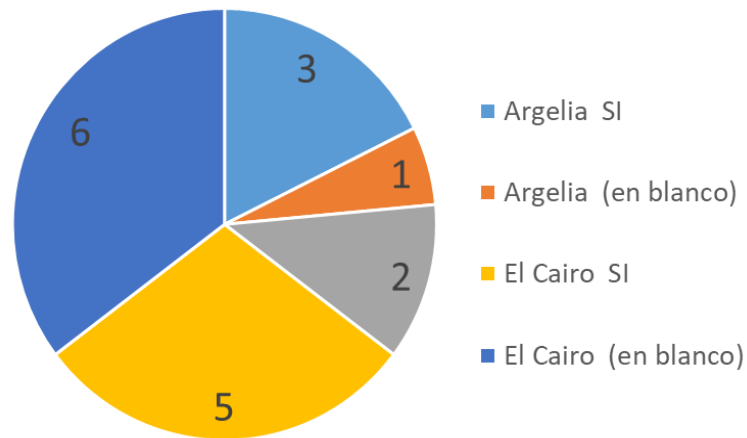
De las 17 solicitudes realizadas a la UGCG-CVC Regional Norte fueron concedidas diez (Gráfico 9), y de estas, se impuso compensación a ocho con renovación de especies que se adapten a la región. No obstante, no hubo seguimiento por parte de la autoridad competente sobre el cumplimiento o no de dicha obligación de compensar. Cuatro solicitudes fueron negadas debido a no cumplir con los requisitos previos para el otorgamiento del permiso y tres no aplican; es decir, se archivaron los expedientes por desistimiento o por cumplimiento de la obligación (Gráfico 10).

Gráfico 9. Solicitudes concedidas por la CVC-UGCG durante el 2017



Fuente: elaboración propia

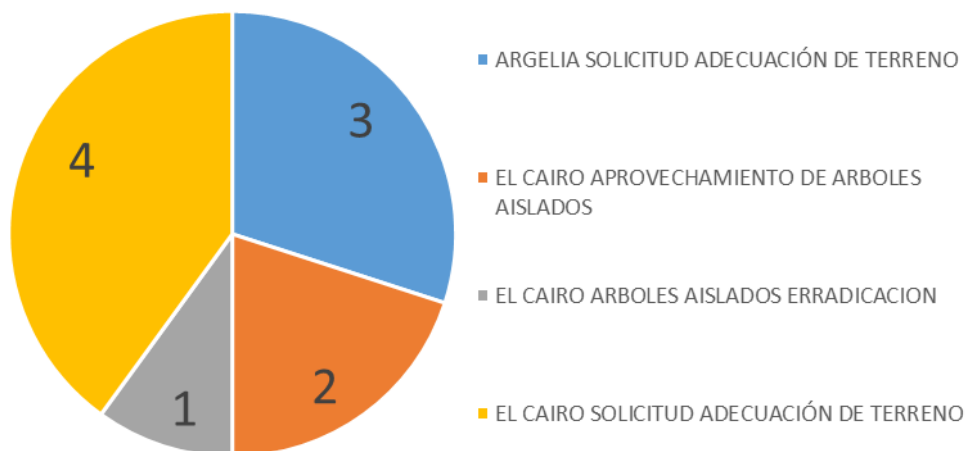
Gráfico 10. Solicitudes a las que se impuso compensación durante el año 2017



Fuente: elaboración propia

Durante el año 2018, en la UGCG-CVC Regional Norte fueron radicadas diez solicitudes de aprovechamientos de terrenos (7 solicitudes) y aprovechamiento o erradicación de árboles de la zona asociada (3 solicitudes). Seis de estas solicitudes correspondientes al municipio del Cairo y cuatro del municipio Argelia, Valle del Cauca (Gráfico 11).

Gráfico 11. Municipios de solicitud y tipo de aprovechamiento 2018



Fuente: elaboración propia

Se observan algunas inconsistencias entre los tiempos transcurridos entre la radicación de la solicitud hasta la emisión del concepto por parte de la autoridad

competente. Por ejemplo, en la solicitud **0770 N° 0773-0397-2018** no es coherente que se haya emitido el concepto por parte de la UGCG-CVC Regional Norte desde el 21 de mayo de 2018, siendo que el 5 de octubre de 2018 apenas se dio el aviso; es decir, la visita y el concepto se realizaron con 142 días de anticipación al aviso. Hay otras tres solicitudes que presentan similares anomalías, hasta con 175 días de diferencia. Fueron concedidas siete solicitudes. En ningún caso se impuso obligación de compensación, ya que lo que se ordenó corresponde a medidas de mitigación ambiental.

Esto significa que, durante los años 2017 y 2018 la UGCG-CVC Regional Norte fue ambigua en razón a que no hay una clara diferencia entre las medidas de prevención, mitigación, restauración y compensación ambiental, aunado al mínimo seguimiento de las obligaciones impuestas como compensación debido a la carencia de herramientas jurídicas. Es evidente que no se cuentan con parámetros técnicos unificados para la imposición de medidas de compensación y posterior seguimiento las mismas.

Adicionalmente, en los casos particulares de aprovechamiento de árbol aislado, debieron analizarse los requisitos establecidos en el artículo 58 del Decreto 1791 de 1996, para determinar si se dio cumplimiento a los mismos, el cual indica:

“[...] Cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico. La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar. Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o trasplante cuando sea factible.

Parágrafo: *Para expedir o negar la autorización de que trata el presente artículo, la autoridad ambiental deberá valorar entre otros aspectos, las razones de orden histórico, cultural o paisajístico, relacionadas con las especies objeto de solicitud [...].”*

Evidentemente, como se observa en los anexos 1 y 2 de este trabajo de investigación estos requisitos no se cumplieron adecuadamente y no se realizó el seguimiento correspondiente por parte de la autoridad ambiental encargada.

Análisis de la normatividad vigente frente a estos casos

En respuesta a la pregunta ¿es pertinente el modelo de control del régimen de compensación de los recursos naturales impuestos por la CVC-UGCG durante los años 2017-2018? Como se puede observar en los casos revisados en esta investigación (Anexos 1 y 2) al parecer, no hay una unificación de criterios entre las entidades ambientales y los técnicos que ejercen el control y seguimiento a dichas compensaciones, ya que una vez impuestas las compensaciones ambientales para los diferentes tipos de autorizaciones otorgadas, estas no han sido llevadas a buen fin, toda vez que los seguimientos a las mismas han sido poco estructuradas en el tiempo. Además, la CVC ha sido poco estricta en la imposiciones de las mismas en cuanto a tiempo modo y lugar en los cuales estas deben ser realizadas. Se observan irregularidades e imprecisiones, además de poca coherencia y equivalencia a las obligaciones de compensación impuestas entre unas solicitudes y otras con similares características. Por ejemplo, en muchos casos en los que se emitió obligación de compensar, una vez iniciado el proceso de seguimiento no fueron exigibles, puesto que al momento de su imposición la autoridad fue demasiado amplia y ambigua al determinarlos; no haciendo distinción de especies específicas a compensar o el lugar específico donde debe realizarse la siembra de los especímenes.

En algunos casos (Anexos 1 y 2), hubo Actos Administrativos que fueron objeto de recursos por parte de los usuarios los mismos que fueron resueltos por la Autoridad Ambiental concediendo recurso de reposición sobre la cantidad de recurso a aprovechar. Sin embargo, las compensaciones ambientales impuestas a los usuarios quedaron sin ser objeto de modificación, encontrándose una incongruencia entre el porcentaje de recurso aprovechado siendo este más alto que la obligación de compensación impuesta por la Autoridad Ambiental.

Tras el análisis de los diferentes casos ilustrados en este estudio o en relación con las Medidas de Compensación Ambiental establecidas por la legislación Colombiana y aplicadas por las Corporaciones Autónomas Regionales, se logra

determinar que, a pesar de que hay unas directrices claramente establecidas desde la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la que Colombia hace parte, para el cumplimiento de las Metas AICHI y los ODS y pese a que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han sido claras y explícitas en cuanto a la responsabilidad del Estado sobre la protección del medio ambiente del país y de que en Colombia existe un Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de la biodiversidad (MinAmbiente, 2012, actualizado mediante Resolución 256 de 2018) en la práctica, las autoridades ambientales no están siendo eficientes y eficaces en su implementación, control y seguimiento a tales directrices.

Adicionalmente, hace falta involucrar activamente a otros actores que aseguren de una forma u otra la vigilancia del cumplimiento de las compensaciones impuestas mediante un Acto Administrativo; tales como la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios; encargada de *“ejercer funciones de carácter preventivo, de control de gestión en el área ambiental, de intervención ante autoridades administrativas y judiciales, y algunas de carácter disciplinario, en relación con la protección y preservación del medio ambiente, los recursos naturales y los derechos y conflictos que se generan en materia de tierras”* (PGN).

Por lo cual, se plantea la alternativa de comunicar las Compensaciones Ambientales impuestas mediante Actos Administrativos por las CAR a la Procuraduría Delegada para asuntos ambiental y de esta manera, asegurar la intervención de un tercero veedor de las obligaciones impuestas.

En ese orden de ideas, se hace necesario que desde todas las entidades responsables de ejercer autoridad en materia ambiental en Colombia haya un trabajo interdisciplinario y haya comunicación permanente que facilite los procesos y se ejerza un debido control y seguimiento que posibilite la protección del medio ambiente en Colombia. Es así como, es imperativo, de acuerdo con el llamado que hizo la Corte Constitucional a la ANLA y la CAR a adoptar los ajustes administrativos necesarios para un control ambiental estricto y efectivo sobre las actividades que vulneren el medio ambiente (Ejemplo citado en este documento de investigación en el caso Cerro Matoso) al parecer, los errores, omisiones,

irregularidades e imprecisiones en los actos administrativos de seguimiento y control de estas entidades aún persisten.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del desarrollo teórico efectuado durante esta investigación y el estudio de caso de la UGCG-CVC Regional Norte 2017-2018, se puede concluir que pese a que jurídicamente las compensaciones ambientales corresponden al régimen de excepcionalidad, en la práctica no es así, ya que el surgimiento de estas es la consecuencia del uso y daño del ambiente. Esto significa que Colombia se encuentra frente a un sistema normativo limitado y escaso en cuanto a especificidades técnicas. Es decir, lo que permite la compensación ambiental como conjunto de medidas y acciones generadoras de beneficios ambientales no siempre son proporcionales a los daños o perjuicios ambientales causados, lo cual deja al albedrío de las Autoridades Ambientales, los entes de encargados de velar por la protección del medio ambiente, la aplicación de la norma, y peor aún, el seguimiento a estas medidas. Seguimiento que, en su concepción ideal y cuya razón de ser, sería la manera de asegurar el cumplimiento de tales normas.

Es necesario que las Autoridades Ambientales realicen el adecuado seguimiento y sean garantes de la protección del medio ambiente. Durante esta investigación se encontró que el seguimiento a las compensaciones ambientales no está debidamente reglamentado de manera eficiente y eficaz, esto es responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Una de las principales deficiencias que se encuentran en las compensaciones ambientales en el sistema jurídico-administrativo colombiano es la falta de normatividad respecto a su seguimiento; ya que, de acuerdo con el Manual, si bien la expedición de los actos administrativos debe especificar la compensación, su desarrollo y el tiempo para que se lleve a cabo; tanto las autoridades ambientales y en consecuencia los mismos ciudadanos implicados no están realizando un trámite administrativo mínimo en el que se pueda evidenciar el cumplimiento de la orden impartida en la compensación. Así como tampoco se evidencia una

coherencia o equilibrio entre la autorización otorgada con las posteriores medidas de compensación impuestas que concluyen con cumplimiento o no de obligaciones desde el momento de su imposición. En otras palabras, dichas imposiciones han sido pobremente determinadas por la Autoridad Ambiental, quien pierde el poder que traen consigo las obligaciones claras, expresas y exigibles. Desde el MinAmbiente, la ANLA, las CAR hasta los distritos especiales, se debe prestar especial atención a las normas, parece que no están siendo eficaces en el cumplimiento de las mismas y esto puede ser en razón a que desde el principio no se imponen de manera clara (errores administrativos) y no se realizan los seguimientos correspondientes (probablemente por escasas de personal apto para dichas visitas de control).

Adicionalmente, es indispensable que los profesionales que lideran los diferentes procesos sean idóneos desde el punto de vista técnico como ético para el desempeño de sus cargos. En este orden de ideas, no puede primar el interés económico y comercial sobre la importancia de la protección del medio ambiente, ya que es imperativo que se evite al máximo la dinámica de pérdida y transformación del ecosistema con el fin de garantizar el soporte vital no solo de las diferentes formas de vida del país y del planeta, sino en especial de la vida humana. Por lo tanto, en Colombia se hace necesario actuar desde la ética ambiental e implementar el modelo garantista propuesto por Luigi Ferrajoli en el que la política deba ser el instrumento del derecho, sometida en todos los casos a los vínculos normativos constitucionales, lo que como es evidente en los casos presentados en este trabajo de investigación, entre muchos otros, a la fecha no está sucediendo en el país.

Tanto la normatividad como la jurisprudencia colombiana es clara en afirmar que no debe causarse daño al medio ambiente, dando aplicación a uno de los principios más importantes del derecho ambiental: *el principio de precaución*, por lo que se evidencia que, si el deber ser es que no se impacte de manera negativa un ecosistema en pro de un proyecto, no puede afirmarse que un ecosistema volverá al estado anterior y que no afectara al resto de los ecosistemas. Por lo tanto, está bajo el criterio de las autoridades ambientales si una fórmula podrá realizar una real

compensación al medio ambiente que también garantice la restauración completa e integral del derecho constitucional al ambiente sano ¿se puede reemplazar un guadual por eucalipto? ¿Es lo mismo reemplazar una palma de cera por otra, teniendo en cuenta el tiempo de crecimiento, maduración y posibilidades de supervivencia del espécimen a reemplazar?

La consecuencia de no establecer medidas de compensación efectivas, repercute gravemente, no solo los ecosistemas, sino a las comunidades y a las generaciones futuras, tal como lo expone la Corte Constitucional, por lo que se hace necesario limitar en tiempo la ejecución de las medidas de compensación.

En el caso objeto de estudio (UGCG-CVC Regional Norte) se observa que, en el Acto Administrativo se especifican detalles como número de árboles, especies y área; sin embargo, estos datos varían según el Acto Administrativo y las diferentes autoridades ambientales, y se observan diferentes medidas de compensación para casos similares. Por lo tanto, se requiere de una norma que unifique el seguimiento a las compensaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Ayuso Siart, S., & Mutis, J. (2010). *El Pacto Mundial de las Naciones Unidas - ¿una*

herramienta para asegurar la responsabilidad global de las empresas? Globalización, Competitividad y Gobernabilidad de Georgetown/Universia. Recuperado 11 septiembre, 2019, de <https://gcg.universia.net/article/view/382/pacto-mundial-naciones-unidas-una-herramienta-asegurar-responsabilidad-global-empresas->

- CAR. (s.f.-a). *Objetivos y Funciones* | CAR. Recuperado 16 julio, 2019, de <https://www.car.gov.co/vercontenido/5>
- CAR. (s.f.-b). *Cuencas del Valle del Cauca*. Recuperado 16 julio, 2019, de <https://www.cvc.gov.co/cvc/RecursoHidrico/aplicativos/Cuencas-WEB/>
- CNDH, 2016. *Biodiversidad y derechos humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado 16 de julio, 2019 de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/folleto-Biodiversidad-DH.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1991, 20 julio). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado 19 junio, 2019, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 22 diciembre). *Ley General Ambiental de Colombia*. Recuperado 20 junio, 2019, de https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/colombia/colombia_99-93
- Congreso de la República de Colombia. (2009, 21 julio). *Ley 1333 de 2009*. Recuperado 19 junio, 2019, de <https://justiciaambientalcolombia.org/wp-content/uploads/2012/10/ley-1333-de-2009>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. (2018, 12 julio). *Sentencia No.25000-23-24-000-2009-00181-01*. Recuperado 26 junio, 2019, de <http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol>
- Consejo de Estado. (2017, 8 septiembre). *Sentencia 2006-00435*. Recuperado 25 junio, 2019, de <http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol>
- Consejo de Estado. (2014, 6 febrero). *Sentencia 2013-00941*. Recuperado 26 junio, 2019, de <http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol>
- Corte Constitucional. (2018, 20 septiembre). *Sentencia T-733/17*. Recuperado 19 junio, 2019, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-733-17>
- Garcia, Cesar &PardiLacruz, María Silvia & Santos, João. (2010). *Analysis of the GarrapatasRiverbasinforestanddeforestation and fragmentation* – Colombian Andes.
- GRN. (s.f.-b). *Plan de medidas de mitigación, reparación y compensación ambiental* | GRN. Recuperado 5 julio, 2019, de <https://www.grn.cl/plan-medidas-de-mitigacion-reparacion-y-compensacion-ambiental.html>
- IDEAM. (2018). *Boletín de detección temprana de deforestación - No.17* [Comunicado de prensa]. Recuperado 19 junio, 2019, de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/17_BoletinAT-D
- Lizcano, M. F. (2018, 11 diciembre). *Palma de aceite: el monocultivo que puso en jaque la biodiversidad del Pacífico colombiano*. Recuperado 19 junio, 2019, de

<https://es.mongabay.com/2018/11/palma-de-aceite-riesgo-biodiversidad-pacifico-colombiano/>

- Marcos, A. (1). *Ética ambiental*. Universitas Philosophica, 16(33). Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vniphilosophica/article/view/11396>
- Hernández, M. (2007, 30 diciembre). *La protección del medio ambiente como derecho y virtud. La ética kantiana de la responsabilidad con la naturaleza* | Hernández Marcos | Isegoría. Recuperado 21 junio, 2019, de <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/118>
- Mesa, G. (2013). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa, G. (2018). *Una idea de justicia ambiental elementos de conceptualización y fundamentación*. 3ª ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MinAmbiente. (s.f.). *Cuenca hidrográfica* | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado 16 julio, 2019, de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/planificacion-de-cuencas-hidrograficas/cuenca-hidrografica>
- MinAmbiente. (2012, 31 agosto). *Resolución 1517 de 2012*. Recuperado 19 junio, 2019, de http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/gestion_en_biodiversidad/res_1517_310812
- MinAmbiente. (2012b, agosto). *Manual para asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad*. Recuperado 24 junio, 2019, de http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/gestion_en_biodiversidad/180912_manual_compensaciones
- MinAmbiente. (2018, Febrero). *Resolución 256 de 2018: actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico*. Recuperado 21 junio, 2019, de <https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2018/09/Resoluci%C3%B3n-256-de-2018>
- Molina, A. G. (2011, 27 mayo). *La Constitución del 91 y sus garantías ambientales*. Recuperado 21 junio, 2019, de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-constitucion-del-91-y-sus-garantias-ambientales/1657/>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Biodiversidad* | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado 5 julio, 2019, de <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/natural-sciences/ecological-sciences/mab-lac-themes/biodiversidad/>
- Naciones Unidas. (2015). *Diez Principios del Pacto Mundial* | RSE, Sostenibilidad "Agenda y ODS, Derechos Humanos y Empresa". Recuperado 5 julio, 2019, de <https://www.pactomundial.org/category/aprendizaje/10-principios/>
- Observatorio de Conflictos Ambientales -OCA - IDEA - UN. (2019, 13 febrero). *Conflicto en torno a la Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. – Antioquia*. Recuperado 19 junio, 2019, de <http://oca.unal.edu.co/html/NuevasInvestigativasOCA.html>

- ONU - Medio Ambiente. (s.f.). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Recuperado 1 agosto, 2019, de <https://www.cbd.int/intro/default.shtml>
- Presidencia de la República de Colombia. (2014, 15 octubre). *Decreto 2041 de 2014 - Gestor Normativo Función Pública*. Recuperado 21 junio, 2019, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59782>
- PGN. (s.f.). *Asuntos ambientales y agrarios*. Procuraduría General de la Nación. Recuperado 1 agosto, 2019, de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Asuntos-Ambientales-y-agrarios.page>
- SalassaBoix, R. (2016). *Tributos ambientales: la aplicación coordinada de los principios quien contamina paga y de capacidad contributiva*. Recuperado 11 septiembre, 2019, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000300010&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Sarmiento, M. (2014). *Hacia los bancos de hábitat como herramienta de compensación ambiental en Colombia*. Documento de discusión. Bogotá D.C.: Fundepublico.
- Siqueira, J. E. (2001). *El principio de responsabilidad de Hans Jonas*. Recuperado 21 junio, 2019, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/abioeth/v7n2/art09>
- Sostenibilidad Semana. (2019, 28 febrero). *Incendios no cesan y continúan devorando la Sierra Nevada de Santa Marta* [Comunicado de prensa]. Recuperado 19 junio, 2019, de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/incendios-no-cesan-y-continuan-devorando-la-sierra-nevada-de-santa-marta/43125>
- Schmidheiny, S. (1997). *Cambiando el rumbo. Una perspectiva global del empresario para el desarrollo y el medio ambiente*, Fondo de Cultura Económica.
- Schwalb, M. y Malca, Ó. (2003). *Responsabilidad social: fundamentos para la competitividad empresarial y el desarrollo sostenible*, Universidad de Pacífico, Los Andes de Cajamarca y Yanacocha, Lima.
- UNEP-WCMC.(s.f.). *Like-minded mega diverse countries*. Recuperado 24 junio, 2019, de <https://web.archive.org/web/20091209063803/http://www.lmmc.nic.in/index.php>
- UNESCO WorldHeritage Centre. (2011). *Centro del Patrimonio Mundial* -. Recuperado 16 julio, 2019, de <https://whc.unesco.org/es/list/1121>
- Valderrama, J. E. P., & Idrovo, A. J. (2019). *Fracking, yacimientos en roca generadora y salud humana: entre la incertidumbre y la precaución*. Recuperado 21 junio, 2019, de <https://revistamedicasuis.uis.edu.co/index.php/revistasaluduis/article/download/9527/9330>
- Valenzuela, R. (1991) “*El que contamina, paga*”, Revista de la CEPAL, no. 45 pp. 80
- Viñuales, V. & Pueyo, R. (2002). *La inversión socialmente responsable*, Fundación Ecología y Desarrollo, Zaragoza.
- Vives, A., & Peinado-Vara, E. (2011). *La responsabilidad social de la empresa en América Latina*. Recuperado 5 julio, 2019, de <https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/la-responsabilidad-social-de-la-empresa-en-america-latina>

World Business Council For Sustainable Development (2001). *Ten Years of Achievement. Annual Review 2000.*

WWF Colombia. (2017, Octubre). *Colombia viva: Un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.* Recuperado 24 junio, 2019, de https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/colombia_viva_informe_2017_1.pdf

WWF. (s.f.). *Glosario ambiental: ¿Qué es la biodiversidad?* Recuperado 5 julio, 2019, de <http://www.wwf.org.co/?uNewsID=328100>

ANEXO 1: Consolidado caso Cuenca Garrapatas año 2017

Anexo 1: Consolidado caso Cuenca Garrapatas año 2017																							
NÚMERO DE REGISTRO	FECHA DE EDICIÓN	NÚMERO DE LA FOLIOGRAFÍA	NOMBRE DEL SOLICITANTE	DOCUMENTO DEL SOLICITANTE	NOMBRE DEL FREIO	VIGENCIA	TÍTULO DE APROVECHAMIENTO	FECHA DE FOLIOGRAFÍA	FECHA DE FOLIOGRAFÍA PARA COPIAR	FECHA DE FOLIOGRAFÍA PARA COPIAR	CANTIDAD DE FOLIOS	VECTORES	CONCEDE LA FOLIOGRAFÍA	TIPO DE APROVECHAMIENTO	FECHA DE CONFERENCIA	EFECTOS A FECHAR	NÚMERO DE EFECTOS A FECHAR	TIEMPO PARA CONFERENCIA (MESES)	INTERVALO DE CONFERENCIA (DÍAS)	FECHA DE VISTA PARA CONFERENCIA	CUMPLIMIENTO DE LA CONFERENCIA	OBSERVACIONES	
070 P 073-023-DE-2017	14/02/2017	0832/2017	Agripino López Negro	C.C. 0.330.225	El Camo	El Camo	Sitio de Adecuación de Terreno	14/02/2017	14/02/2017	14/02/2017	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	14/02/2017	0832/2017	Brenda Andrea Murrer	C.C. 24.082.106	El Camo	El Camo	Sitio de Adecuación de Terreno	14/02/2017	14/02/2017	14/02/2017	11 HA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	14/02/2017	0832/2017	Juan Emilio Miquera Escobar	C.C. 04.331.245	Agüita	La Arena	Sitio de Adecuación de Terreno	14/02/2017	14/02/2017	14/02/2017	N/A	37MG	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	20/12/2017	N/A	CONTINUAR CON EL SEGUIMIENTO. AUN NO SE HA EFECTUADO EL TOTAL DEL PROMEDIAMIENTO. ADICIONAR A SERVIDORES Y SE HA INICIADO EL TRABAJO DE SERVIDORES.
070 P 073-023-DE-2017	14/02/2017	0832/2017	Isabel Victoria Muñoz Torres	C.C. 03.032.013	El Camo	El Camo	Sitio de Adecuación de Terreno	14/02/2017	14/02/2017	14/02/2017	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
N/A	14/02/2017	2142/2017	René Fabio Aguilar Ito	C.C. 0.332.207	El Camo	El Camo	Sitio de Adecuación de Terreno	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
N/A	14/02/2017	5940/2017	René Fabio Aguilar Ito	C.C. 0.332.207	El Camo	El Camo	Sitio de Adecuación de Terreno	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	17/02/2017	5775/2017	Rafael Cardona Escobar	C.C. 03.020.495	Agüita	Agüita	Sitio de Adecuación de Terreno	03/02/2017	17/02/2017	17/02/2017	N/A	045.533.646	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	20/02/2017	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	23/02/2017	7548/2017	Henry Patricia Pérez Rapp	C.C. 23.214.106	Agüita	La Arena	Sitio de Adecuación de Terreno	14/02/2017	23/02/2017	23/02/2017	20 HA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	20/02/2017	7012/2017	Miguel Ángel Díaz	C.C. 03.017.047	El Camo	La Arena	Sitio de Adecuación de Terreno	04/11/2017	20/02/2017	20/02/2017	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	22/02/2017	8852/2017	Luis Alfonso Ramírez Remigio	C.C. 04.066.047	El Camo	El Camo	Sitio de Adecuación de Terreno	13/02/2017	22/02/2017	22/02/2017	37 HA	045.231.146	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	10/02/2017	2370/2017	Esteban Vargas Hincapié	C.C. 03.016.300	Taman	Zafra	Antes de Adecuación de Terreno	01/02/2017	10/02/2017	10/02/2017	5	37MG	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	10/02/2017	2361/2017	Edo José Alvarado	C.C. 02.061.119	Agüita	Agüita	Antes de Adecuación de Terreno	14/02/2017	10/02/2017	10/02/2017	30	2MG	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
N/A	05/02/2017	N/A	Acevedo Ceballos LUIS	N/A	El Camo	La Arena	Antes de Adecuación de Terreno	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
070 P 073-023-DE-2017	20/02/2017	N/A	Rodrigo de Jesús Ramírez	C.C. 03.016.120	El Camo	La Arena	Antes de Adecuación de Terreno	15/02/2017	20/02/2017	20/02/2017	12-540MG	040MG	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	20/12/2017	N/A	SE ASESORAR EN REFERENCIA POR CAMPEONATO DE LA TERCERA DIVISION
070 P 073-023-DE-2017	09/02/2017	5961/2017	Orlando Eduardo Pérez Ito	C.C. 03.031.119	El Camo	Zafra	Antes de Adecuación de Terreno	16/02/2017	09/02/2017	09/02/2017	25	112MG	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	09/02/2017	N/A	SE ASESORAR EN REFERENCIA POR CAMPEONATO DE LA TERCERA DIVISION
070 P 073-023-DE-2017	10/02/2017	5901/2017	Orlando Eduardo Pérez Ito	C.C. 03.031.119	El Camo	Zafra	Antes de Adecuación de Terreno	16/02/2017	10/02/2017	10/02/2017	100	433MG	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	10/02/2017	N/A	SE ASESORAR EN REFERENCIA POR CAMPEONATO DE LA TERCERA DIVISION
070 P 073-023-DE-2017	14/02/2017	4073/2017	José Ríos Arce	C.C. 02.022.232	El Camo	La Arena	Antes de Adecuación de Terreno	14/02/2017	14/02/2017	14/02/2017	90	303MG	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	14/02/2017	N/A	SE ASESORAR EN REFERENCIA POR CAMPEONATO DE LA TERCERA DIVISION

ANEXO 3: Respuesta a derecho de petición para consulta de información



Citar este número al responder:
0773-415722019

Cartago, 04 de junio del 2019

Señora
EDNA ROCIO MARTINEZ GUTIERREZ
Carrera 10 No. 63-28, Apto 502-Torre 1 Conjunto Villa Roble
Dosquebradas, Risaralda
Correo Electrónico: roci_martinez8080@hotmail.com

Asunto: Respuesta Derecho de petición.

Con el fin de dar respuesta a la solicitud relacionada con el suministro de información relacionada con los Actos Administrativos tendientes a otorgar Autorizaciones de Aprovechamiento Forestal Únicos, de árboles aislados y de adecuación de terrenos, nos permitimos enumerar los Expedientes mediante los cuales se otorgaron dichas Autorizaciones, en los años 2017 y 2018, en jurisdicción de la UGC Garrapatas.

EXPEDIENESTES		
AÑO	EXPEDIENTE	TIPO
2017	0773-004-002-112-2017	UNICO
2017	0773-004-005-003-2017	ARBOLES AISLADOS
2017	0773-004-005-083-2017	ARBOLES AISLADOS
2017	0773-004-005-095-2017	ARBOLES AISLADOS
2017	0773-004-005-108-2017	ARBOLES AISLADOS
2017	0773-004-005-109-2017	ARBOLES AISLADOS
2017	0773-004-005-128-2017	ARBOLES AISLADOS
2017	0773-004-005-127-2017	ARBOLES AISLADOS
2018	0773-004-005-015-2018	ARBOLES AISLADOS
2018	0773-004-005-016-2018	ARBOLES AISLADOS
2018	0773-004-005-065-2018	ARBOLES AISLADOS
2017	0773-036-001-001-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-036-001-037-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-036-001-047-2017	ADECUACION DE TERRENOS

CARRERA 4 No. 9-73 Piso 4°
CARTAGO, VALLE DEL CAUCA
TELÉFONO: 2147110 Ext. 2101
LÍNEA VERDE: 018000933093
atencionalusuario@cvc.gov.co
www.cvc.gov.co

Página 1 de 3

VERSIÓN: 08 – Fecha de aplicación: 2019/01/21

CÓD: FT.0710.02

17 JUN 2019



Corporación Autónoma
Regional del Valle del Cauca

Citar este número al responder:
0773-415722019

2017	0773-038-001-064-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-038-001-067-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-038-001-124-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-038-001-130-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-004-014-166-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-004-014-167-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2017	0773-004-014-185-2017	ADECUACION DE TERRENOS
2018	0773-004-014-018-2018	ADECUACION DE TERRENOS
2018	0773-004-014-032-2018	ADECUACION DE TERRENOS
2018	0773-004-014-039-2018	ADECUACION DE TERRENOS
2018	0773-004-014-058-2018	ADECUACION DE TERRENOS
2018	0773-004-014-083-2018	ADECUACION DE TERRENOS
2018	0773-004-014-100-2018	ADECUACION DE TERRENOS
2018	0773 - 004 - 014 - 135 - 2018.	ADECUACION DE TERRENOS

Se encontró procedente suministrar copias de los actos administrativos relacionados en los precitados expedientes y así mismo de los seguimientos posteriores a los mismos, por lo tanto, le informamos que debe acercarse a esta Regional para que sean entregadas a usted personalmente o a tercera persona por medio de su autorización escrita.



Corporación Autónoma
Regional del Valle del Cauca

Citar este número al responder:
0773-415722019

Cabe aclarar que la información suministrada por esta Autoridad Ambiental solamente podrá ser utilizada para fines académicos, manteniendo la confidencialidad de los datos suministrados.

Los costos que se ocasionen por el valor de las copias solicitadas correrá por cuenta del interesado, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 29 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011.

Atentamente,

EDWIN ALEXANDER SERNA ALZATE
Director Territorial Dirección Ambiental Regional Norte

Elaboró: Ana María Rodríguez Bravo- Sustancadora Gestión Ambiental en el Territorio
Revisó: José Guillermo López Giraldo- Profesional Especializado-UOC Ganapatas

Archivado en: