

# **SANCIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA: ¿EFICAZ O FORMALIDAD?\***

Yeisson Andrés Monsalve Buitrago<sup>1</sup>

## **RESUMEN**

En el presente artículo se realiza un acercamiento al proceso sancionatorio ambiental y su naturaleza jurídica, haciendo énfasis en las diferentes modalidades de sanción a imponer y los principios aplicables a estas, en el marco de la acción adelantada por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales como órgano encargado de la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de la normatividad ambiental. Adicionalmente, se revisa brevemente un caso concreto y emblemático en el que haya sido impuesta una sanción, con el fin de observar su cumplimiento y la eficacia que tiene esta para cumplir con los propósitos del proceso sancionatorio ambiental y la reparación del daño causado.

*Palabras clave:* poder sancionatorio ambiental, proporcionalidad, reparación, multa ambiental, medidas compensatorias, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

## **ABSTRACT**

This article realizes an approach to the environmental sanctioning process and its legal nature, emphasizing on the different sanction modalities to be imposed and the principles applicable to them, within the framework of the action taken by the National Environmental Licensing Authority, as the body in charge of the surveillance and monitoring of compliance with environmental regulations. Additionally, a specific and emblematic case in which a sanction has

---

\* Artículo presentado como proyecto de grado para la especialización de Derecho Administrativo en la Universidad Libre.

<sup>1</sup> Abogado y estudiante de la especialización de Derecho Administrativo.  
Correo electrónico: yeissona-monsalveb@unilibre.edu.co

been imposed is briefly reviewed, to observe its compliance and its effectiveness in fulfilling the purposes of the environmental sanctioning process and repairing the damage caused.

*Key Words:* environmental sanctioning power, proportionality, atonement, environmental fine, compensatory measures, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

## **INTRODUCCIÓN**

Colombia hace parte de un grupo de países privilegiados por la existencia de diversas fuentes de recursos naturales, renovables y no renovables, que buscan ser explotados por diferentes actores. Históricamente, los gobiernos nacionales se han inclinado por posturas y políticas que favorezcan esta explotación natural y el extractivismo, otorgando licencias ambientales en diferentes ámbitos y, además, brindando beneficios tributarios e impulsando estos proyectos para atraer inversiones extranjeras.

Para el año 2021, a pesar de los diferentes problemas económicos y administrativos derivados de la situación sanitaria global, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales tiene proyectado hacer seguimiento a 1.245 proyectos en energía, infraestructura, hidrocarburos y minería que se mantienen en curso (El Nuevo Siglo, 2021), lo cual es un reflejo de la continuidad de un sector que reviste especial importancia para el Estado y el sector privado dados los ingresos que brinda.

No obstante, tampoco han sido pocas las noticias de interés nacional que evidencian la existencia de daños al medio ambiente, que incluso causan grandes tragedias que derivan en riesgo de pérdidas de vidas humanas, como ha sido el caso de la central eléctrica Hidroituango. Dada la envergadura de algunos de estos proyectos, es evidente que la existencia de un error o una deficiente administración conlleva a graves afectaciones ambientales que pueden llegar a ser irreparables; ante lo cual la opinión pública tiende a cuestionarse cuál ha sido la responsabilidad

por los hechos ocurridos, para consecuentemente indagar cuál será la sanción que se impondrá por los hechos ocurridos, y aún más importante, cómo se reparará el daño causado.

Por lo tanto, el objetivo del presente artículo será estudiar si las sanciones impuestas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– responden a la aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y reparación frente al daño causado, haciendo una corta aproximación a través de un caso emblemático y reciente. Para esto, se pretende abordar inicialmente la naturaleza jurídica de ANLA, así como precisar el poder sancionatorio que posee y las correspondientes sanciones que puede imponer; para continuar con un desarrollo de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y reparación en materia ambiental y su relación con las sanciones en cuestión. Posteriormente, se presentará un caso emblemático de daños ambientales ocurridos recientemente en el país que haya sido objeto de sanción por parte de ANLA, para continuar con un breve seguimiento de su aplicación y cumplimiento; y poder plantear algunas reflexiones frente a los fines y efectos de las sanciones impuestas en relación con los principios señalados.

## **FORMULACIÓN PROBLEMA Y METODOLOGÍA**

Se busca responder a la siguiente pregunta: ¿las sanciones impuestas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA – responden a la aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y reparación frente al daño causado?

Para esto, se desarrolla un estudio exploratorio pretendiendo hacer un acercamiento a la naturaleza del proceso sancionatorio ambiental en el país y su aplicación, tomando como referencia un caso particular. En este sentido, se efectuó una búsqueda de la normatividad que regula la materia para proceder con una revisión de los pronunciamientos de diversos autores frente a sus

características, falencias, funcionamiento y aplicación, así como artículos periodísticos y actuaciones judiciales dentro de la situación fáctica a analizar.

## **1. LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA – fue creada a partir del Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, como una unidad administrativa especial del orden nacional adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con el acto de creación, su objeto es el cumplimiento de la normativa ambiental en los proyectos, obras o actividades sujetas de licenciamiento, permiso o trámite ambiental.

Entre sus funciones, según el artículo 3° del citado decreto, se encuentra el otorgamiento o negativa de las licencias, permisos y trámites ambientales y su seguimiento, así como participación activa en la reglamentación ambiental nacional y sus procedimientos, y el desarrollo del procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, lo que le otorga su facultad sancionadora.

Por lo tanto, de acuerdo con la motivación del decreto 3573 de 2011, la ANLA nace de la necesidad de contar con un órgano técnico, con autonomía administrativa y financiera, encargada del “estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible” (D. 3575, 2011, Considerando, pár. 1).

Así, se observa que la ANLA es la entidad nacional encargada de otorgar, negar y hacer seguimiento a aquellas actividades que requieren de una licencia, permiso o trámite ambiental para su ejecución, lo que naturalmente incluye tanto un enfoque preventivo como sancionatorio, siendo

el organismo encargado de la aplicación y adelantamiento del procedimiento sancionatorio ambiental.

## **2. PODER SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL**

El ejercicio del *ius ponendi* por parte del Estado históricamente va ligado tanto a la función judicial como a la rama penal del Derecho, como expresiones clásicas del ejercicio de la fuerza coercitiva. No obstante, dicho poder del Estado se expresa también por medio del derecho administrativo mediante un sinnúmero de autoridades que cumplen las labores de vigilancia y sanción.

Lo anterior es señalado por la Corte Constitucional en sentencia de 9 de agosto de 2005 (Corte Constitucional, 2005), en la cual expone que el *ius ponendi* se materializa en cuatro formas: por medio del derecho penal delictivo, el derecho contravencional o policivo, el derecho disciplinario y el derecho correccional, para lo cual aclara que las últimas tres se encuentran regidas por el derecho administrativo sancionador.

En el mismo fallo, la Corporación justifica la existencia de la facultad sancionadora de la administración al dar respuesta a una necesidad de control sobre las actuaciones tanto de particulares como de funcionarios públicos, los cuales han adquirido nuevos deberes en razón a sus relaciones. Es por esto por lo que, afirma la Corte, el derecho administrativo sancionador rompe con la concepción clásica de la división tripartita del poder.

En relación con lo anterior, el derecho correctivo, o correccional como es mencionado por la Corte Constitucional, tiene como objetivo establecer una relación entre el daño causado y la reparación de este; a diferencia del derecho disciplinario en que se persigue el reproche frente a una omisión o extralimitación de las funciones asignadas. Es por esto por lo que, mientras otras expresiones del *ius ponendi* del Estado imponen sanciones que se relacionan con la privación de

la libertad o pérdida de otros derechos, el mecanismo más utilizado por el derecho correctivo constituye la multa, al permitir resarcir el daño causado por medios económicos. Si bien las autoridades, de acuerdo con la materia, imponen sanciones que intentan resarcir el daño a través de acciones, a juicio de los autores, la expansión de la multa también obedece a un medio de ingresos presupuestales a la Administración. (Ramírez & Anibal, 2015)

De acuerdo con lo anterior, es preciso señalar que los daños contra el bien jurídico del medio ambiente pueden ser abordados desde distintas formas del poder sancionador del Estado sin que esto constituya una vulneración de otros derechos como el debido proceso al no existir un doble juzgamiento sobre la misma protección. Así, es de anotar que existen tipos penales relacionados con el agotamiento o daño de los recursos naturales, contravenciones policivas frente al manejo de desechos, o las sanciones administrativas.

Es de resaltar que en cualquier de los casos mencionados, la finalidad de la sanción ambiental es eminentemente de carácter preventivo, pues tiene como objetivo la protección de un mandato superior constitucional. Por esta razón, su enfoque recae principalmente en la sanción administrativa al estar fundado en un “juicio de reproche”, contrario a los criterios más restrictivos que conllevan los procesos sancionatorios en materia penal o policiva. (Velásquez, 2004)

En consonancia con lo anterior, acerca del carácter preventivo de la facultad sancionatorio ambiental, Acevedo afirma que:

“A pesar de existir la facultad sancionatoria en materia ambiental por parte de la administración, se entiende que dicha actuación debe revestir carácter preventivo, pues el ideal es evitar atentados contra el ambiente, De allí que la acción de la autoridad ambiental, para que sea acertada, no solo debe contemplar acciones sancionatorias y represivas; lo ideal

es que se ejerza precaviendo transgresiones al entorno y en consenso con los demás agentes regulados; más allá, el Estado siempre tiene y tendrá en el ius puniendi administrativo, una herramienta a la cual puede recurrir para soslayar la falta de concienciación colectiva frente a la problemática ambiental”. (Acevedo, 2013, pág. 99)

Ahora, frente a las sanciones en materia ambiental para el caso colombiano, Tobón, Murillo, Correa y Zárate realizan un breve recuento histórico de la figura jurídica de la multa en el caso colombiano desde la Constitución de 1886, la cual no cobijó el concepto de medio ambiente, el cual fue introducido en la normatividad nacional a través de la Ley 23 de 1973, la cual dio al medio ambiente el carácter de patrimonio común y dio pie al Decreto Ley 2811 de 1974, el Código de Recursos Naturales Renovables que compiló la legislación existente en la materia y donde se introdujo la noción de la sanción por daños ambientales frente a ciertos casos específicos como concesiones de agua y pesca. Posterior al Decreto Ley mencionado, se expidió el Decreto 1594 de 1984, el cual impuso medidas frente al manejo de residuos líquidos, además de determinar que las multas ambientales no excederían los 10.000 salarios mínimos legales vigentes. (Tobón, et. al, 2018)

Para los autores, la Ley 99 de 1993 marcó un punto de inflexión puesto que tuvo en consideración diferentes situaciones ambientales en las cuales el desarrollo se había rezagado, además de indicar de manera expresa las autoridades administrativas que estarían facultadas para la imposición de las sanciones correspondientes. No obstante, a juicio de estos, la sanción adolecía de un factor discrecional en su tasación, además de una ausencia de un procedimiento único, lo cual permitía la existencia de multas que no respondían al daño causado. (Tobón, et. al, 2018)

La ley 99 de 1993 fue la normatividad vigente en materia ambiental hasta la expedición de la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, que

constituye el mayor avance en la materia al introducir un procedimiento sancionatorio único, además de ampliar las modalidades de la sanción más allá de la multa, incluyendo otras medidas como cierres, demoliciones, decomisos, restituciones y trabajo comunitario.

Sin embargo, el avance más considerable de la Ley 1333 de 2009 constituye el mecanismo para la tasación de la sanción pecuniaria, la cual fue plasmada en el Decreto 3678 de 2010, el cual establece una fórmula matemática que toma en consideración factores como el beneficio ilícito, el factor de temporalidad, el grado de afectación ambiental o evaluación del riesgo, las circunstancias de atenuación o agravación, los costos asociados y la capacidad socioeconómica del infractor.

En cuanto a la multa, Rueda Gómez considera que la imposición de una sanción económica propende por la prevención del daño al prever una consecuencia económica en la utilización errónea o una afectación a los recursos. Sin embargo, ve estas imposiciones con un doble fin, tanto preventivo como reparador, pues afirma que el pago de las multas permite resarcir los daños al tener una destinación específica, además de atender de manera específica al daño causado en cada situación y la capacidad de cada infractor. (Rueda, 2016)

Por lo tanto, la multa hace parte del ejercicio del *ius ponendi* del Estado en su faceta administrativa, siendo la expresión más recurrente del derecho sancionatorio correctivo. Esto por cuanto el fin que persigue la multa, contrario a otras penas relacionadas con la privación de la libertad o de otros derechos, consiste en la prevención de la ocurrencia de un daño o en persuadir a un agente de la no comisión u omisión de una conducta. No obstante, una vez ocurrido el daño o tipificada la conducta, la multa permite el resarcimiento de este por medio de la compensación económica, que en muchos casos también puede ser vista como un medio de financiamiento y de ingresos a la Administración.



En materia ambiental, el poder sancionatorio administrativo es relativamente reciente adquiriendo preponderancia con la irrupción de la Constitución Política de 1991. Así, se observa que tras la nueva carta constitucional, fueron expedidos los dos cuerpos normativos que más contribuyeron a la consolidación de un proceso sancionatorio ambiental como lo son la Ley 99 de 1993 y la Ley 1333 de 2009, además de ser evidente que con el tiempo se ha avanzado en la tasación de una sanción económica que no sea arbitraria sino que responda a los diferentes factores que se requieren, desde la óptica del principio de legalidad, como desde los diversos factores que confluyen dentro de las dinámicas ambientales y la diversa naturaleza de los posibles infractores de las normas.

Así, se debe precisar que la sanción económica es impuesta por medio de un cálculo matemático implementado en la Resolución 2086 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual equivale a la siguiente fórmula según el artículo 4: “Multa =  $B + [(á * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$ ”.

A su vez, el Decreto 3678 de 2010 señala los valores que representa cada símbolo dentro de la fórmula, contenidos en el artículo 4 y que corresponden al beneficio ilícito (B), el factor de temporalidad (á), el grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo (i), las circunstancias agravantes y atenuantes (A), los costos asociados (Ca), y la capacidad socioeconómica del infractor (Cs).

Resulta de gran importancia detallar la multa como sanción toda vez que constituye la medida más impuesta dentro del proceso sancionatorio ambiental, toda vez que hasta 2019 se impusieron 687 multas dentro de 1074 procedimientos adelantados, lo que constituye el 63,96%. Incluso, exclusivamente en los procesos adelantados por la ANLA, 48 de los 52 procesos registrados impusieron una sanción económica ascendiendo al 92% de los reportados. (García, 2019, pág. 536)

### **3. PRINCIPIOS DE LA SANCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL**

Por lo tanto, resulta necesario analizar de manera breve cuáles son los principios que debe seguir la sanción en materia ambiental para cumplir con los propósitos enunciados y ser una medida eficaz en la protección ambiental.

En primer lugar, aproximándose a los principios desde una mirada taxativa, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 3° menciona que los principios rectores del procedimiento sancionatorio ambiental son aquellos que rigen a las actuaciones administrativas y los contenidos en la Ley 99 de 1993. Por lo tanto, efectuando la analogía con la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), serían aplicables los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Con fundamento en lo anterior, se observa que los principios de proporcionalidad, razonabilidad y reparación no fueron mencionados de manera expresa en la Ley 1333 de 2009. No obstante, de acuerdo con el desarrollo efectuado en el segundo punto, frente a la naturaleza de la sanción ambiental, fue evidente que corresponde a una potestad sancionatoria de la administración que contiene elementos del derecho administrativo, penal y policivo.

Así, debe anotarse que específicamente frente a las sanciones, el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 consagra un listado de medidas pecuniarias y no materiales que deberán ser impuestas “de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada”. Adicionalmente, otra expresión del mencionado lineamiento se encuentra en el segundo párrafo del artículo 40, el cual consagra que la sanción impuesta deberá tener en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

De esta forma, es evidente que el principio de proporcionalidad y razonabilidad se encuentra inmerso en la determinación de las sanciones dentro del procedimiento ambiental sancionatorio aunque este no haya sido mencionado de manera taxativa.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia de 6 de septiembre de 2019 (Sentencia C-703 de 2010), señaló la importancia de la aplicación del principio de proporcionalidad y razonabilidad en la sanción ambiental, con el fin de atender la gravedad del daño causado:

“Así pues, el principio de proporcionalidad también es aplicable cuando se trata de la imposición de sanciones ambientales, tal como ha sido reconocido por la doctrina que considera su efectiva aplicación como uno de los principales instrumentos para el cumplimiento de la normativa ambiental e indica que, por ejemplo, en relación con las más drásticas procede su imposición “atendiendo al principio de proporcionalidad que rige en el ámbito sancionador administrativo” y “para los supuestos más graves y lesivos del medio ambiente o de reiteraciones en el incumplimiento de la normativa protectora, es decir, en todos aquellos casos en los que la actividad o empresa se muestra, por su conducta infractora, como una grave amenaza para el interés público ambiental.

Es evidente que no todas las infracciones comprobadas revisten la misma gravedad, que no todas admiten el mismo tipo de sanción, que la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores, como sucede en algunos ordenamientos con las multas, cuya fijación se efectúa con el propósito de que superen los beneficios que, a veces, los infractores obtienen de la comisión de las infracciones.

Todos los elementos involucrados son susceptibles de evaluación a partir del principio de proporcionalidad, que también en este caso actúa como límite y puede ser causa de reclamación, por cuanto el mismo artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 señala que la sanción se impondrá mediante resolución motivada, al paso que el artículo 30 prevé que “contra el acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo”. (Corte Constitucional, C-703 de 2010, Consideraciones Inciso 8)

De lo anterior, se extrae que el principio de proporcionalidad y razonabilidad tiene una faceta preventiva, y que consiste en la intención de ser aplicada en función del daño causado, es decir, a un mayor daño se impondrá una sanción más alta, lo cual evidentemente no sólo tiene como propósito castigar sino además desincentivar la comisión de la práctica en un futuro.

Por otra parte, al analizar la aplicación del principio de proporcionalidad en las medidas preventivas ambientales, Garro menciona la citada jurisprudencia constitucional para recalcar el papel que este cumple, al ser la calificación de la gravedad de la infracción y de la posible sanción, siendo a la vez un límite del poder estatal:

“El artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 cuando consagra que los distintos tipos de medidas preventivas se impondrán “de acuerdo a la gravedad de la infracción”, norma que debe armonizarse con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-703 de 2010) y la Doctrina especializada. De una interpretación sistemática de las normas que regulan la imposición de la medida de suspensión se concluye que a ella no se acude ante cualquier incumplimiento o riesgo para el medio ambiente, la salud humana o los recursos naturales renovables, sino que es indispensable calificar el nivel o gravedad de la presunta infracción para

confrontarla con la gravedad de la decisión a imponer, sus consecuencias legales, económicas, ambientales y sociales, de manera que se pueda armonizar los principios o derechos contrapuestos a través del método de la ponderación, como sub-principio del principio de proporcionalidad. La constatación que el hecho objeto de análisis se subsume en alguna de las reglas del artículo 39 citado puede ser el punto de partida del análisis pero jamás el punto de llegada sobre el cual se edifique la estructura argumentativa del acto administrativo que impone la orden de suspensión”. (Garro, 2016, pág. 453)

De esta forma, en el análisis que Garro efectúa de la aplicación del principio en estudio va ligado al principio del debido proceso, en cuanto funciona como un límite al poder estatal al atar el criterio de graduación a la posible sanción, en aras de evitar una sanción muy gravosa en relación con el daño causado.

En consonancia, el Consejo de Estado en sentencia de 5 de agosto de 2013, al analizar una medida preventiva impuesta dentro de un proceso sancionatorio ambiental, remarcó la ausencia de una medida proporcional que resultó más gravosa para el demandante y violó los límites al poder estatal:

“El hecho de que el demandante haya pescado en una zona protegida, actividad que se encuentra prohibida por el artículo 278 del Decreto 2811 de 1974, constituye una razón suficiente y de tal gravedad para imponer la medida preventiva de decomiso preventivo, hasta tanto se identifiquen los daños que pudo haber cometido con su conducta en el Parque Nacional Natural Tayrona y su responsabilidad. En esa medida, la actividad desarrollada por la directora territorial caribe de parques nacionales naturales, en principio, se encuentra ajustada a derecho. Sin embargo, si se analiza el auto antes referido y la situación expuesta por el demandante, pese a que esta actuación administrativa es legal y conforme al interés

general como se señaló anteriormente, se puede evidenciar, de acuerdo a lo probado en el proceso, que la medida excede los límites que deben tenerse en cuenta cuando se adopta una medida preventiva, pues del contenido del artículo 36 de la Ley 1336 de 2009 se puede apreciar que la gravedad de la infracción debe ser establecida bajo criterios de proporcionalidad”. (Consejo de Estado, 2013)

Finalmente, en cuanto a la reparación en el proceso sancionatorio ambiental, la Ley 1333 de 2009 específicamente separó la sanción de las medidas de reparación mediante el parágrafo 1° del artículo 40, el cual dispone:

“La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar”. (Ley 1333 de 2009, art. 40)

De esta forma, cobra mucha más relevancia el fin preventivo y sancionador del castigo impuesto toda vez que esta sanción coexiste con las medidas tendientes a reparar el daño causado, correspondiendo por ende a un mayor esfuerzo y carga al infractor por la acción cometida.

#### **4. CASO DRUMMOND LTDA Y SANCIONES**

En aras de exponer un caso que resulte emblemático por el daño causado y que permita analizar sus sanciones y hacer un seguimiento, se puede tomar como referencia lo ocurrido con la multinacional Drummond Ltda. en Ciénaga en 2013.

Frente a los hechos del caso, se tiene que la empresa American Port Company Inc. poseía la licencia ambiental para la construcción y operación del puerto carbonífero en Ciénaga, Magdalena

desde 1993. La empresa Drummond Ltda., por su parte, poseía la licencia ambiental para la extracción y transporte de carbón, el cual se efectuaba desde el puerto Drummond ubicado en el puerto administrado por American Port Company Inc. El 13 de enero de 2013 sucedió un accidente de una barcaza de la empresa Drummond que contenía carbón, lo que causó el vertimiento de toneladas de carbón al mar que según su presidente encargado en el momento ascendía a cerca de 300 toneladas. (El Tiempo, 2013)

Dentro de la actuación administrativa, propia del proceso sancionatorio ambiental, la ANLA profirió la Resolución 1309 de 18 de diciembre de 2013 en la cual declaró responsables a las empresas American Port Company Inc., Drummond Ltd., Drummond Coal Minin LLC. Y Transport Services LLC., del daño ambiental causado; medida que fue recurrida por las compañías y resuelta de manera desfavorable mediante Resolución 0763 de 14 de junio de 2014, confirmando las sanciones impuestas.

No obstante, al ser un acto administrativo y, por ende, ser susceptible de interponer medios de control, fue demandado por las compañías lo que alargó su ejecutoria. Por lo tanto, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 30 de julio de 2020, al decidir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, resolvió negar las pretensiones de la demanda.

En cuanto al daño causado, es preciso señalar que no se definió con claridad la cantidad de carbón arrojado por lo que oscila entre 300 y 500 toneladas exclusivamente en el incidente ocurrido en enero de 2013. Así mismo, han sido contradictorios los resultados publicados con relación a la afectación al medio ambiente. Por una parte, las compañías señalaron que no existió afectación al medio ambiente con fundamento en un estudio efectuado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano a petición de parte, el cual concluyó que el incidente afectó al lecho marino en el área específica del vertimiento y recomendando no ejecutar acciones tendientes a su retiro o extracción, a riesgo

de generar mayores alteraciones (Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2013). Por el contrario, las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, dentro del proceso penal adelantado, arrojaron que la recuperación del ecosistema y los seres bióticos tardaría entre 30 y 40 años, afectando a especies como almejas, anémonas, camarones y algas (CM&, 2014).

Ahora, entrando a revisar las sanciones, se observa que la ANLA impuso como multa el pago de \$6.982.910.556 a las cuatro compañías, mientras que frente a la sanción no económica determinó realizar trabajo comunitario además de medidas compensatorias como la limpieza de las áreas de playa aledañas, el monitoreo y seguimiento de la recuperación del carbón vertido, un estudio del daño causado y el área afectada y la socialización con la comunidad. (Tribunal de Cundinamarca, 2020, pág. 11)

Si bien puede ser efectuado un acercamiento más extenso y preciso, nada más con revisar artículos periodísticos se observa que la producción minera de la empresa Drummond se ha consolidado año tras año, produciendo en 2019 la cantidad de 32,7 millones de toneladas de carbón (Drummond Ltd. Colombia, 2020). Así mismo, nada más en 2018 habría alcanzado una suma de ingresos de 6,07 billones de pesos y con utilidades que ascendieron a 290.939 millones. (Bohórquez, 2019)

De estas cifras, comparándolas con la multa económica impuesta de manera conjunta a las cuatro empresas, es claro que no representa un impacto fuerte en las ganancias adquiridas por parte de las compañías producto de la extracción minera. Por lo tanto, considerando que los hechos ocurrieron y la sanción fue impuesta inicialmente en 2013, el proceso en sede administrativa y en la jurisdicción contenciosa administrativa hace que sea exigible en 2020, transcurridos 7 años que según lo reportado en los informativos anteriormente mencionados, representaron aumentos consecutivos en las ganancias de la empresa.



En concordancia con lo anterior, García Pachón considera que la sanción económica no constituye un castigo efectivo al no ser representativa, puesto que no cumple con su función preventiva. Es decir, afirma que el carácter de la multa debe ser la de un estímulo negativo en lugar de tener un objetivo recaudatorio. Así, trae como ejemplo una posible sanción contra Ecopetrol, una de las empresas relacionadas con la explotación de recursos naturales, por una suma similar a la impuesta en el caso expuesto para demostrar que no representa un impacto fuerte en el balance económico del infractor y perdiendo su fuerza preventiva:

“Es claro que para una empresa grande el monto máximo de la sanción imponible no representa mucho, si retomamos los datos de ingresos de Ecopetrol, una sanción de 5.000 smlv, simbolizará un impacto de 0,00006119 sobre el ingreso anual, este valor no es representativo, no será la multa la que impulse al cumplimiento de la norma pues no genera un impacto significativo sobre el patrimonio, por cuanto el modelo no permite cuantificar de manera individual la real capacidad económica del infractor”. (García, 2019, pág. 543)

En relación con las medidas compensatorias y el trabajo comunitario ordenado, reiterando la salvedad del tiempo transcurrido por el trámite procesal, recién en 2019 fue firmado un acuerdo entre el alcalde de Ciénaga y la compañía Drummond Ltd. para adelantar la intervención de las playas en cumplimiento de las medidas de trabajo comunitario mencionadas, esto es, seis años después de la imposición de la sanción (Álvarez, 2019).

Al respecto, es de valorar dos cuestiones. Inicialmente, frente a la imposición de medidas compensatorias, resulta importante su existencia y que sean tendientes a recuperar el medio ambiente, considerando lo señalado por Del Valle Mora (2015) al indicar el bajo número de sanciones no económicas impuestas por la ANLA, toda vez que únicamente encontraron un caso que impuso sanción principal y accesoria, correspondiendo exclusivamente al trabajo comunitario.

Así mismo, sólo fueron impuestas medidas compensatorias en tres de las veinte investigaciones, lo cual es un índice muy bajo considerando su importancia. (Del Valle, 2015, pág. 238)

Por otra parte, en cuanto al trabajo comunitario, autores como Amaya Arias y Del Valle Mora (2018) consideran que es una medida que no cumple con el fin compensatorio de la sanción toda vez que puede no estar relacionado con la reparación del daño causado, por lo que tiene un carácter correctivo (Amaya & Del Valle, 2018, pág. 565). No obstante, resulta importante ver la materialización de esta sanción y cómo puede contribuir a la comunidad en la cual se está ejerciendo la explotación ambiental, entendiéndola como una reparación o compensación a nivel social o cultural.

## **CONCLUSIONES**

Tomando como ejemplo las sanciones impuestas en el caso de la empresa Drummond Ltd. es evidente que el proceso sancionatorio ambiental requiere modificaciones que le permitan ser eficaz frente al daño ambiental causado y encontrarse en concordancia con el principio de proporcionalidad y reparación.

En primer lugar, al encontrarse ligado al trámite ordinario del derecho administrativo y, por ende, a la jurisdicción contenciosa-administrativa, resulta en un proceso lento y que tarda en cobrar ejecutoria, máxime cuando el daño puede ser inminente o causado, como el caso de estudio. Así, de requerirse medidas inmediatas para la recuperación o la reparación del medio ambiente, el cumplimiento de estas sanciones con meses o incluso años de diferencia desde la ocurrencia del daño aumentan la afectación y pueden llegar a hacerlo irreparable. Por esto, es importante analizar la viabilidad de un trámite más breve y expedito, que brinde las garantías procesales y de defensa

de los intervinientes pero que tenga como primacía la reparación y la acción inmediata y eficaz por parte del infractor en resarcir el daño.

Ahora, en cuanto a la multa ambiental, es claro que no responde al principio de proporcionalidad especialmente en infractores que obtengan grandes utilidades de la explotación de recursos ambientales. Dado que la fórmula de tasación de la multa contempla valores constantes que, en cierta medida, limitan su análisis para cada caso particular, la clasificación de la capacidad económica del infractor por escalas, en lugar de tomar valores reales de ingresos o patrimonio, resultan en una pena que no representa una afectación a las ganancias obtenidas y por lo tanto no cumplen con la función preventiva o correctiva. Así, aunado al tiempo en el cual se hace efectiva por el trámite del proceso, fácilmente resulta recuperable la multa impuesta para los grandes infractores sin que pueda ser considerado como un desincentivo a la comisión del daño ambiental.

En cuanto a las sanciones no pecuniarias, resulta importante su imposición en vista del bajo número de casos desarrollados por la ANLA que contenían estas medidas. Evadiendo la demora en su ejecución, lo cual ya fue expuesto y que constituye una problemática transversal a todo el proceso sancionatorio ambiental, es relevante considerar el trabajo comunitario como mecanismos de retribución, reparación y compensación por parte del infractor a las comunidades nativas de los territorios en los cuales se desarrolla la explotación de recursos naturales, o del lugar en el cual ocurrió el daño. Así, constituye una herramienta de mejorar la calidad de vida de los habitantes que se ven afectados tanto con la actividad como con la acción lesiva. Ahora, frente a las medidas compensatorias, es importante contar con información o estudios que permitan determinar de manera concreta el grado de afectación ambiental, debido a que la existencia de estudios que van en direcciones opuestas conduce a una confusión y a la dificultad para precisar los mecanismos que deben ser adelantados.

Por lo tanto, la eficacia de las sanciones impuestas dentro del proceso sancionatorio ambiental se ve debilitada por las demoras del proceso en sede administrativa y en la jurisdicción contenciosa-administrativa, retrasando su cumplimiento y aumentando la gravedad del daño causado. Así mismo, la forma de tasación de la multa no permite imponer una multa correctiva o que desincentive a la comisión de daños ambientales cuando el infractor corresponde a grandes compañías que generan utilidades bastante superiores a la multa impuesta. En este sentido, la eficacia de la sanción debe apoyarse en la imposición de actividades de trabajo comunitario y sanciones compensatorias, que van dirigidas directamente a la comunidad y al entorno afectado en lugar de limitarse a ser una pena recaudadora que tampoco genera un cambio en la conducta del infractor.

## REFERENCIAS

- Acevedo, J. M. (2013). La teoría de la infracción ambiental en Colombia desde una concepción funcionalista del derecho penal. *Justicia Juris*, 9(2), 98-107. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v9n2/v9n2a10.pdf>
- Álvarez, P. (21 de Enero de 2019). *Playas de Ciénaga serán intervenidas para su potencial desarrollo turístico*. Obtenido de Alcaldía de Ciénaga: <http://www.cienaga-magdalena.gov.co/NuestraAlcaldia/SaladePrensa/Paginas/Playas-de-Ci%C3%A9naga-ser%C3%A1n-intervenidas-para-su-potencial-desarrollo-tur%C3%ADstico-.aspx>
- Amaya, Á., & Del Valle, E. (2018). La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica. En *El poder sancionador de la administración pública : discusión, expansión y construcción* (págs. 545-599). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2301/MKA-spa-2018-La\\_funcion\\_compensatoria\\_de\\_la\\_sanci%C3%B3n\\_ambiental\\_y\\_su\\_incoherente\\_aplicacion\\_normativa\\_y\\_factica?sequence=1](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2301/MKA-spa-2018-La_funcion_compensatoria_de_la_sanci%C3%B3n_ambiental_y_su_incoherente_aplicacion_normativa_y_factica?sequence=1)
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2013). Resolución 1309 de 18 de diciembre de 2013. “Por la cual se impone sanción ambiental y se toman otras determinaciones”. Colombia.

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2014). Resolución 0763 de 14 de junio de 2014. “Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se toman otras determinaciones”. Colombia.
- Bohórquez, K. (20 de Mayo de 2019). Drummond, Cerrejón y Prodeco siguen liderando los ingresos en la minería. *La República*. Obtenido de <https://www.larepublica.co/especiales/las-1000-empresas-mas-grandes-de-2018/las-mineras-drummond-cerrejon-y-prodeco-son-los-reyes-de-la-mineria-2863755>
- CM&. (12 de Enero de 2014). *Según autoridades, vertimiento de carbón provocó desastre ambiental en Santa Marta*. Obtenido de Noticias Canal Uno: <https://noticias.canal1.com.co/noticias/segun-autoridades-vertimiento-de-carbon-provoco-desastre-ambiental-en-santa-marta/>
- Consejo de Estado. (2013). Sentencia del 5 de agosto de 2013. No. Rad. 47001-23-33-000-2013-00087-01 (AC). Magistrado Sustanciador. Luis Rafael Vergara Quintero. Colombia.
- Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Colombia.
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-703 de 6 de septiembre de 2010. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Colombia.
- Decreto 3678 de 4 de octubre de 2010. “Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones”. Diario Oficial No. 47.852 de 4 de octubre de 2010. Colombia.
- Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011. “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48.205 de 27 de septiembre de 2011. Colombia.
- Del Valle, E. (2015). La reparación del daño ambiental en los procesos sancionatorios ambientales. En *Principios e instrumentos de evitación del daño ambiental* (págs. 221-246). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2554/MKA-spa-2015-La\\_reparacion\\_del\\_dano\\_ambiental\\_en\\_los\\_procesos\\_sancionatorios\\_ambientales?sequence=1](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2554/MKA-spa-2015-La_reparacion_del_dano_ambiental_en_los_procesos_sancionatorios_ambientales?sequence=1)
- Drummond Ltd. Colombia. (23 de Enero de 2020). *Drummond cerró el año 2019 como el mayor productor de carbón por cuarta vez consecutiva: 32.7 millones de toneladas*. Obtenido de Drummond Ltd. Colombia: <https://www.drummondLtd.com/drummond-cerro-el-ano-2019-como-el-mayor-productor-de-carbon-por-cuarta-vez-consecutiva-32-7-millones-de-toneladas/>

- El Nuevo Siglo. (31 de Enero de 2021). ANLA hará seguimiento este año a 1.245 proyectos. *El Nuevo Siglo*. Obtenido de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-31-2021-anla-hara-seguimiento-este-ano-1245-proyectos>
- El Tiempo. (16 de Febrero de 2013). 'Cayeron al mar 300 toneladas de carbón', dice la Drummond. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12600377>
- García, M. (2019). Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. En *Procedimiento sancionatorio ambiental : 10 años de la Ley 1333 de 2009* (págs. 515-550). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2387/MKA-spa-2019-Efectividad\\_de\\_la\\_multa\\_como\\_instrumento\\_sancionatorio\\_ambiental;jsessionid=1BFD2FC61D7C3E858EBCF8C3FD770C2A?sequence=1](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2387/MKA-spa-2019-Efectividad_de_la_multa_como_instrumento_sancionatorio_ambiental;jsessionid=1BFD2FC61D7C3E858EBCF8C3FD770C2A?sequence=1)
- Garro, Á. (2016). Principio de proporcionalidad como límite material para la imposición de la medida preventiva en materia ambiental de suspensión de obra, proyecto o actividad. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UPB*, 46(125), 443-468.
- Ley 99 de 1993. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993. Colombia.
- Ley 1333 de 2009. "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009. Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Resolución 2086 de 25 de octubre de 2010. "Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones". Colombia.
- Ramírez, M. L., & Anibal, H. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Vniversitas*, 64(131), 107-148. Obtenido de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/15025>
- Rueda, M. (2016). Quien contamina paga, pero también descontamina. En *La desatención hacia el daño ambiental en Colombia* (págs. 63-91). Bogotá: Editorial Universidad de Rosario.
- Tobón, M., Murillo, M. P., Correa, C., & Zárate, C. A. (2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UPB*, 48(128), 245-262. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151459455010>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2020). Sentencia de 30 de julio de 2020. No. Rad. 25000-23-41-000-2015-00412-00. Magistrado Ponente: Fredy Ibarra Martínez. Colombia.

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. (2013). *Evaluación ambiental del impacto causado por la barcaza TS-115 en el área de anclaje de Puerto Drummond, Ciénaga Magdalena, caribe colombiano*. Santa Marta. Obtenido de <https://www.drummondLtd.com/wp-content/uploads/3.-InformeFinalUJTL-Completo.pdf>

Velásquez, C. J. (2004). Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. *Revista de Derecho Universidad del Norte*(22), 1-64. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102201>