

Análisis de competencias, desafíos administrativos e ideas para la adopción de buenas prácticas sostenibles en el entorno portuario en Colombia¹

Analysis of competencies, management challenges and ideas for the adoption of good sustainable practices in the port environment in Colombia

<https://doi.org/10.15332/19090528.100103>

Artículos

María del Pilar García Pachón²

Javier Andrés Franco Zárate³

Recibido: 09/10/2023

Aceptado: 15/12/2023

Citar como:

García Pachón, M. del P., & Franco Zárate, J. A. (n.d.). Análisis de competencias, desafíos administrativos e ideas para la adopción de buenas prácticas sostenibles en el entorno portuario en Colombia. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 19(1), 198-234. <https://doi.org/10.15332/19090528.100103>



Resumen

El artículo parte del entendimiento del modelo en el que se ejecuta la actividad portuaria en Colombia a efectos de realizar un análisis de las competencias que actualmente son ejercidas por las entidades relevantes en dicho ámbito con el ánimo de identificar aquellas que se proyectan sobre asuntos relativos a la sostenibilidad o a consideraciones de índole ambiental. En este sentido, los

¹ El presente artículo es resultado del trabajo colaborativo de la línea de investigación Ciudad y Territorio del Grupo de Investigación en derecho administrativo junto con la línea de investigación Contratos, Seguros y Marítimo del grupo de investigación en Derecho Comercial Colombiano y Comparado de la Universidad Externado de Colombia.

² Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Docente e investigadora de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: maria.garcia@uexternado.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6824-8780>

³ Docente investigador del Departamento de Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia y socio de Franco & Abogados Asociados. Expresidente de la Asociación Colombiana de Derecho Marítimo y miembro titular del Comité Marítimo Internacional. Correo electrónico: javier.franco@uexternado.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7638-2724>

Via Inveniendi Et Iudicandi

e-ISSN: 1909-0528 |  <https://doi.org/10.15332/19090528>

Vol. 19 N.º 1 | enero junio de 2024

autores se plantean si el actual marco de competencias realmente es suficiente y si además existen incentivos para la adopción de buenas prácticas o comportamientos sostenibles en el ámbito portuario en Colombia. Finalmente de manera sucinta los autores plantean algunas ideas sobre el tipo de iniciativas que se podrían adoptar en el sector para impulsar o incentivar comportamientos más adecuados desde la perspectiva sostenible en el entorno de las actividades portuarias.

Palabras clave: sostenibilidad, puertos, puertos verdes, buenas prácticas, competencias en materia ambiental.

Abstract

The article departs from the understanding of the model in which the port activity is executed in Colombia in order to provide an analysis of the competences that are currently exercised by the relevant authorities in said area at the local level. The aim is to identify those competences that are projected on issues related to sustainability or environmental-related considerations. To that end, the authors discuss whether the current framework of competences is really sufficient and if there are incentives for the adoption of good sustainable behaviors/practices the port field in Colombia. Finally, the authors present some ideas about the type of initiatives that could be adopted in the sector to promote or encourage more appropriate behaviors from the sustainable perspective in the ambit of port activities.

Keywords: sustainability, ports, green ports, good practices, competences in environmental matters.

Introducción

La importancia de los puertos y terminales en la cadena de abastecimiento ha sido fundamental en el desarrollo económico a escala global. En Colombia, la relevancia estratégica de estos puntos logísticos ha llevado a una creciente atención sobre los aspectos económicos y ambientales que rodean su funcionamiento. En este sentido, la intersección entre el desarrollo portuario y la política ambiental se ha convertido en un tema central en el ámbito académico, regulatorio y práctico.

Infortunadamente durante mucho tiempo se consideró que el mar era un espacio ilimitado para desechar y diluir una variedad de residuos de diferentes orígenes y estados. Sin embargo, en la actualidad es evidente que la liberación de elementos en el océano puede generar graves amenazas tanto para la vida marina como para la salud humana, llegando incluso a causar contaminación, cuando estos materiales potencialmente dañinos ingresan al entorno marino (Farmer, 1997).

Actividades como la agricultura, la industria, los sistemas de alcantarillado, el transporte, los derrames de hidrocarburos, la disposición de residuos y su transporte, así como las descargas procedentes de actividades marítimas en alta mar, pueden tener un impacto ambiental negativo significativo.

El presente artículo se adentra en la compleja relación entre los puertos, la gestión ambiental y las autoridades administrativas pertinentes en Colombia. Explora la dinámica económica y la importancia de estos nodos logísticos en la cadena de suministro nacional e internacional, al tiempo que analiza críticamente los desafíos ambientales que enfrentan.

A lo largo de sus secciones, en este texto se analiza el rol crucial de entidades como las autoridades ambientales, la Dirección General Marítima (DIMAR) y la Superintendencia de Transporte en la protección del entorno marino costero. Se detallan sus competencias, desde la autorización hasta el control y sanción, destacando su papel en la implementación de prácticas sostenibles en el contexto portuario colombiano. Además, se abordan las dificultades y obstáculos encontrados para la adopción efectiva de prácticas ambientales sostenibles en los puertos colombianos, identificando los retos actuales y ofreciendo posibles enfoques para superarlos.

Este artículo busca proporcionar una visión integral de la interacción entre el desarrollo portuario, la política ambiental y las dinámicas regulatorias en Colombia con el propósito de fomentar un debate informado y estratégico que contribuya a la búsqueda de soluciones sostenibles en este crucial sector logístico y económico del país.

Importancia del puerto y terminales en la cadena de abastecimiento económico

Los terminales portuarios son, en la actualidad, ejes fundamentales en las cadenas de suministro global. Permiten el desarrollo del comercio internacional al facilitar principalmente el paso entre el modo terrestre y el modo marítimo, al tiempo que han ido evolucionando para fungir cada vez más frecuentemente no solo como zonas de tránsito, sino como verdaderos centros para la prestación de servicios logísticos.

Como en muchas partes del mundo, en Colombia los puertos marítimos han sido fundamentales para el desarrollo de la economía nacional. El país tiene la suerte de tener línea de costa en dos mares, el atlántico y el pacífico, lo que ha permitido que se establezcan terminales portuarias en ambas zonas para generar conexiones relevantes en función de la procedencia o destino de la carga, lo que a la postre ha

facilitado vincular distintas zonas del mundo, “tanto en las rutas este-oeste como en las norte-sur, pero que además conecta las distintas subregiones de las Américas y del Caribe mismo” (Cámara marítima y portuaria [ANDI], 2019, p. 90). Además, con el paso de los años el país ha logrado desarrollar su infraestructura portuaria de forma significativa, al punto que, como lo refiere el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo según Herrera Fonseca (2022, párr. 23):

Colombia cuenta hoy en día con terminales especializados para el manejo de contenedores, hidrocarburos, graneles sólidos agroalimentarios y minerales, carbón, carga refrigerada, graneles líquidos químicos, gas natural licuado, con uso de tecnología moderna y equipos que permiten, entre otros, hacer control de calidad, trazabilidad, inspecciones no intrusivas, seguridad de las mercancías, y permiten la interacción de las autoridades aduaneras y de control que intervienen en los procesos de comercio exterior.

A través de los terminales portuarios colombianos en el año 2022 se movieron 96.6 millones de toneladas de carga, “lo que representa un incremento de 41 mil toneladas (0,04%), frente al 2021 cuando se registró un movimiento de 96,5 millones de toneladas exportadas” (Ministerio de Transporte, 2023, párr. 1). Es importante destacar que Colombia cuenta con algunos de los terminales más competitivos de América del Sur como es justamente el caso de las sociedades portuarias de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta (Departamento Nacional de Planeación. Comisión Económica de América Latina y el Caribe [Cepal], 2022).

Es precisamente en este entendido que el recientemente expedido CONPES portuario 4113 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023), destaca que “[...] el país ha logrado incrementar su conectividad internacional a través de la modernización de la infraestructura y los servicios portuarios, resultado de la concurrencia de inversión pública y privada” (p. 3). Si bien esta importante actividad portuaria con la que en la actualidad cuenta Colombia se ha dado con el paso de las décadas, es necesario destacar que, como lo reconoce el documento en referencia, dicha transformación ha sido posible luego de las importantes modificaciones que en su momento se hicieron al modelo portuario existente hasta 1991 a efectos de vincular capital privado al desarrollo del sector.

Al respecto es necesario destacar que la evolución del modelo de gestión portuaria dio un paso adelante en el año 1991, pues fue en dicho momento en que, mediante la Ley 1 de 1991, se sentaron las bases legales del sistema portuario, se definió el modelo de concesión portuaria y el esquema de planificación del sector (DNP, 2023a).

Es entonces con la Ley 1 de 1991, más conocida como el Estatuto de Puertos Marítimos, que se efectuó una verdadera actualización del modelo portuario, abriendo paso a la administración de los terminales por parte de particulares mediante la creación de las *sociedades portuarias*, reconociendo entonces que el Estado estaba llamado a jugar un papel fundamentalmente diferente. Es por esto por lo que se ha reconocido que:

La Ley 1ª de enero 31 de 1991, ha sido de enorme importancia para el desarrollo económico de Colombia, porque mediante un esquema visionario y disruptivo para su época, permitió la creación, mantenimiento y funcionamiento bajo un esquema privado de las instalaciones portuarias colombianas, y originó las Sociedades Portuarias Regionales. Estas empresas recibieron del Estado a comienzos de los años noventa, las áreas públicas de playa y bajamar y la infraestructura pública existente para operar el puerto. Posteriormente, el modelo evolucionó bajo un esquema de competencia, permitiendo que a otras empresas privadas se les otorgara una concesión (Green field), para realizar bajo su riesgo toda la inversión requerida en infraestructura y crear nuevas instalaciones portuarias para el servicio portuario público y privado del país. (Herrera Fonseca, 2022, párr. 10)

Antes de 1991 los terminales portuarios en Colombia eran fundamentalmente gestionados por el Estado a través de una institución llamada Colpuertos, esto es, una empresa pública creada por el Estado mediante la Ley 154 de 1959 para “asumir tanto la orientación, gestión y prestación de los servicios portuarios, como la vigilancia de las terminales marítimas y fluviales de servicio público, la regulación, el control de las actividades operativas y las instalaciones portuarias de carácter privado” (Grupo Puerto de Cartagena [Porticolive], s.f., p. 2). Esto trajo consigo mucha ineficiencia operativa, sobrecostos, problemáticas de índole laboral, que fueron aumentando con los años y que, en consecuencia, llevaron a la empresa a desplomarse en el ámbito laboral, económico y social (Grupo puerto Cartagena y centro de estudio económico [ANIF], 2023, p. 8).

Así, se hizo evidente que el Estado no necesariamente era un buen gestor o administrador de la infraestructura portuaria y pese a que Colpuertos en realidad heredó muchos de los problemas que venían de atrás en el sector. Por mencionar quizás uno de los más significativos vale la pena traer a colación los sobrecostos laborales y el pasivo pensional que llevaron a situaciones insostenibles y al posterior desaparecimiento de dicha entidad (Grupo puerto Cartagena y centro de estudio económico [ANIF], 2023, p. 8 - 9). La Ley 1 de 1991 fijó entonces un plazo mediante el cual se daría un giro hacia un nuevo esquema del sistema portuario en el cual, si bien el Gobierno tendría que asumir algunos sobrecostos

como consecuencia de la situación generada, se buscó la prevención de situaciones similares en el futuro (Duque Salazar, 1993).

De tal forma, con la Constitución de 1991 y el cambio de orientación en el modelo político, económico y normativo que esta trajo, el país vivió un escenario propicio para facilitar un cambio institucional que, entre otros, trajo consigo la posibilidad de modificar de manera sustancial el modelo portuario como ya quedó dicho. En particular, la Ley 1 de 1991 permitió que, partiendo del concepto de *sociedad portuaria*, se materializara la posibilidad efectiva de participación de los privados en la gestión y administración de los terminales portuarios mediante la celebración de un contrato de concesión con el Estado. Adicionalmente, la nueva propuesta de entorno normativo definió unos roles claros para las autoridades del Estado en dicho contexto, las que se centrarían fundamentalmente en el diseño de la política del sector y la vigilancia del cumplimiento normativo por parte de quienes ahora intervendrían en la gestión del modelo. Al respecto se indicó que:

Los nuevos lineamientos sobre los cuales se debían regir los puertos en Colombia se establecieron en la Ley 1 de 1991, también conocida como la Ley de Puertos.

El objetivo principal de la reestructuración era construir un sistema portuario eficiente, competitivo y autosuficiente a nivel financiero. Con eso en mente, se creó la figura de las Sociedades Portuarias, entes con autonomía administrativa y patrimonio propio. Bajo esta Ley, se le otorgó al Estado el papel de planificación y regulación, y se le apartó del rol de administración y financiamiento de los puertos. (Grupo puerto Cartagena y centro de estudio económico [ANIF], 2023, p. 9)

Así las cosas, si bien el Estado a partir de dicho momento entregaría en concesión unas zonas de uso público para que el particular desarrollara el proyecto portuario en condiciones previamente definidas, tendría derecho, como contrapartida, a percibir una retribución de carácter económico, sumado a que, al vencimiento del periodo previsto, las obras y terrenos involucrados, así como los demás equipos y enseres, revertirían en favor de la nación.

Es precisamente entonces bajo este modelo que en las últimas décadas se ha desarrollado realmente el negocio portuario en Colombia. En la actualidad puede decirse sin temor a equívocos que el modelo de sociedades portuarias que implementó la Ley 1 de 1991 ha resultado fundamental para el desarrollo del comercio exterior del país.

Fruto del modelo actual Colombia cuenta hoy con varias terminales que han sido consideradas de mucha importancia en la región. Por poner un ejemplo, el

terminal portuario de la Sociedad Portuaria de Cartagena ha sido reconocido como un terminal que se ubica como la “principal plataforma logística del Caribe. Gracias a su ubicación estratégica y a la alta eficiencia de sus terminales marítimas, se ha consolidado como un centro de conexiones fundamental para el trasbordo de la carga tanto a nivel regional como mundial” (Grupo puerto Cartagena [Porticolive], s.f., p. 1). Así se ha dicho que:

En el Caribe, Atlántico y Barranquilla han logrado superar el desempeño de la capital bolivarenses en la reducción de pobreza. Tomando como referente 2019 —antes de la pandemia—, la pobreza monetaria en Cartagena se ubicó en un 34,3 % frente a un 25,6 % en Barranquilla, una brecha significativa en una misma región (8,7 p.p. de diferencia). (Grupo Puerto Cartagena y centro de estudio económico [ANIF], 2023, p. 35).

Dada la importancia que en la actualidad tienen los terminales portuarios para el desarrollo económico del país, frecuentemente se ha cuestionado qué tipo de mejoras normativas o de estímulos pueden ser creados a efectos de incentivar los desarrollos portuarios en el país. Al respecto, no hay que olvidar que este tipo de infraestructuras han venido teniendo que enfrentar a nivel mundial grandes retos desde diferentes perspectivas como, por ejemplo, las relativas a temas de seguridad (física y de ciberseguridad), así como otras relacionadas con el impacto en el medio ambiente (Departamento Nacional de Planeación. Comisión de Política Económica y Social [Conpes] 3744, 2013, p. 22).

En particular, en relación con el tema ambiental, se viene abriendo cada vez más el debate sobre la necesidad, por un lado, de preparar los terminales portuarios para el impacto del cambio climático y por otro, de impulsar o promover el desarrollo de la actividad portuaria de una manera más consciente o sostenible.

Es precisamente en este contexto que se justifica realizar un análisis que permita establecer, a partir de la evolución del sector portuario en Colombia, qué tipo de herramientas o iniciativas se pueden llegar a implementar con el fin de lograr que en el futuro el sector portuario pueda ser reconocido por la puesta en marcha de iniciativas tendientes a la realización de la actividad de una forma más sostenible.

Asuntos ambientales y el desarrollo de la política portuaria

Como ha quedado dicho, las actividades marítimas y portuarias pueden tener un impacto sustancial desde la perspectiva ambiental. Es decir, aunque menor al que pueden generar otras actividades u otros medios de transporte, lo cierto es que el

empleo de los buques y terminales portuarios tiene un impacto importante desde la perspectiva ambiental. En efecto, al respecto se ha se ha considerado que:

El transporte marítimo genera problemas ambientales, ya que sus emisiones de dióxido de azufre (SO₂) y óxido de nitrógeno (NO_x) constituyen un foco importante de acidificación y eutrofización de los mares y océanos.

Adicionalmente, en los entornos portuarios es frecuente la generación de altos niveles de ruido y contaminación del aire, los cuales pueden llegar a generar serios problemas para la salud de los trabajadores, habitantes de la comunidad y fauna local. Cabe añadir que existe el riesgo de contaminación del agua y suelo por vertidos de combustible o cualquier tipo de carga líquida tóxica. Finalmente, la construcción y mantenimiento de las diversas infraestructuras portuarias generan impactos ambientales directos al entorno físico y biótico, incluyendo la pérdida de biodiversidad marina por dragados, la introducción de nuevas especies exóticas por liberación de aguas de lastre de buques, cambios en el litoral costero relacionados al deterioro de manglares, etc. Adicionalmente, el aumento en el tráfico de mercancías y la variación de rutas marítimas y terrestres llevarán también asociados efectos ambientales (Martínez Cardozo, 2016, p. 23).

En Colombia, en virtud de lo previsto en la Ley 1 de 1991, la política portuaria ha sido fundamentalmente diseñada a partir de documentos CONPES. Varios de estos documentos han sido expedidos desde la entrada en vigencia de la ley. En forma relativamente reciente el documento CONPES 3744 de 2013, *Política portuaria para un país más moderno* (p. 21), estableció algunas menciones muy generales sobre los temas ambientales, que apuntaron fundamentalmente, de un lado, a establecer zonas o lugares en las que el desarrollo portuario se hace ambientalmente viable, así como a establecer requerimientos relacionados con los vertimientos resultantes de la actividad portuaria (Departamento Nacional de Planeación . Comisión de Política Económica y Social [Conpes] 3744, 2013, p. 21).

Ahora bien, durante el 2023 fue expedido el CONPES 4118, documento que reconoce los compromisos por el Estado colombiano en materia ambiental y da cuenta de la necesidad de implementar medidas sobre el particular en el sector portuario. Así, se señaló que:

Colombia se comprometió a reducir el 20 % de sus emisiones de GEI para 2030, para lo cual es necesario plantear la implementación de transformaciones sectoriales que involucren el sistema portuario colombiano. (Departamento Nacional de Planeación. Comisión de Política Económica y Social [Conpes] 4118, 2023, p. 24)

Lo anterior no se compadece; sin embargo, con lo previsto en la Ley 2169 de 2021, que estableció metas nacionales más ambiciosas en materia de mitigación de GEI a 2030, como, por ejemplo, al señalar en el artículo 5 que el país debía reducir en un 51 % las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar la *carbono neutralidad* en 2050.

El documento Conpes Portuario 4418 indica que no existen actualmente mediciones concretas de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector en el país, aunque esta afirmación desconoce el informe *Actualización de Homologación de emisiones sectoriales en el marco de la NDC*, preparado por el Ministerio de Ambiente en 2020 en el que se indica que la navegación marítima y fluvial aporta 0.06 Mton Co₂eq. En cualquier caso, a partir del Conpes la acción de política pública por ahora parece haberse concretado en esquemas generales, pero sin que existan medidas concretas para el sector portuario, como se reconoce al señalar:

En materia de sostenibilidad, en 2015 Colombia adoptó el Acuerdo de París, cuya meta es mitigar los efectos del calentamiento global, a través, entre otras, de la reducción de emisiones de GEI. El acuerdo insta a los países del mundo a formular y presentar estrategias de desarrollo sostenible de largo plazo, de modo que disminuyan progresivamente sus emisiones de GEI. Específicamente, Colombia se comprometió a reducir el 20 % de sus emisiones de GEI para 2030, para lo cual es necesario plantear la implementación de transformaciones sectoriales que involucren el sistema portuario colombiano. Así también, la hoja de ruta del hidrógeno, publicada en septiembre de 2021 por el Ministerio de Minas y Energía, constituye un instrumento para la promoción del desarrollo e implantación del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia. (Departamento Nacional de Planeación. Comisión de Política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 24)

De otro lado, en lo que atañe a medidas adoptadas por el particular dedicado a ejercer la actividad portuaria, el CONPES destaca que la sociedad portuaria respectiva que sea beneficiaria de la concesión tendrá que cumplir con lo previsto en el contrato de concesión, así como aquello que se les exija a efectos de lograr la obtención de la licencia ambiental y el plan de manejo ambiental, según corresponda. En este sentido en el documento en mención se señaló que:

En términos generales, la obligación que contrae el concesionario en materia ambiental consiste en cumplir con las disposiciones legales y las ordenes emanadas de las Autoridades Ambientales, procurando la protección del medio ambiente y llegado el caso recuperarlo según las instrucciones de las autoridades en esta materia. Colombia, Costa Rica, México y Ecuador exigen al solicitante de una concesión portuaria, la obtención de Licencia Ambiental. Así mismo, en

Colombia la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, impone medidas al concesionario con el fin de prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales, mediante el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental. (Departamento Nacional de Planeación. Comisión de Política Económica y Social [Conpes] 3744, 2013, p. 320)

En la práctica, las sociedades portuarias en Colombia se concentran principalmente en cumplir con los requisitos establecidos para la obtención de la licencia ambiental, así como en seguir las directrices delineadas en la correspondiente autorización administrativa. Sin embargo, más allá de estas obligaciones normativas, hay una carencia de referencia práctica que guíe efectivamente la actividad portuaria hacia un desarrollo sostenible desde una perspectiva ambiental. Es fundamental reconocer que, aparte de las exigencias normativas que rigen a las sociedades portuarias mediante la licencia ambiental, existe un vacío en términos de directrices prácticas que fomenten una actividad portuaria más sostenible. Aunque se han establecido normativas ambientales, algunas de las cuales derivan de acuerdos internacionales como el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques [MARPOL], estas reglamentaciones se centran principalmente en aspectos específicos como vertimientos, emisiones, manejo de residuos, control de tráfico de especies, cargue directo de carbón y el movimiento transfronterizo de residuos o desechos peligrosos, que infortunadamente no logran impulsar suficientemente y de manera efectiva un mejor desempeño del sector desde la perspectiva ambiental.

Sobre el punto, el CONPES 4118 (2023) da cuenta entonces de un enfoque diverso puesto que se diseña una nueva política portuaria hacia la sostenibilidad del sector portuario. De hecho, uno de los seis ejes de la nueva política pública será precisamente a partir de este documento el de “la promoción de la incorporación de buenas prácticas ambientales y de responsabilidad social empresarial del sistema portuario nacional” (Departamento Nacional de Planeación . Comisión de política Económica y Social [Conpes] 4118, 2023, p. 4). Se parte de esta forma de una nueva consciencia, si se quiere, desde la perspectiva ambiental de la actividad portuaria. Se reconoce entonces de entrada que el ejercicio de dicha actividad genera efectos importantes para el medio ambiente, entre otros, derivados de los múltiples equipos que se utilizan en el marco de la actividad portuaria, como son los buques y los tractocamiones. Así, el documento reconoce que:

Existe un limitado uso de energía alternativa en la operación de equipos e infraestructura, así como apoyo desde tierra al suministro de combustibles alternativos bajos en carbono, y de carbono cero, para la provisión de suministro

a buques. Una de las problemáticas ambientales más importantes de la actividad portuaria es la contaminación en el aire proveniente de buques, tractocamiones y equipos que desarrollan las actividades habituales en los puertos marítimos. El proceso de combustión de los motores de buques, camiones y equipos portuarios generan gases tóxicos para el ser humano, así como emisiones de GEI, perjudiciales para el medio ambiente. Aunque en Colombia no es posible estimar las emisiones de GEI asociadas a toda la cadena de suministro marítima, mediciones para otros países permiten inferir que los barcos atracados en puerto contribuyen de manera significativa al calentamiento global. De acuerdo con un estudio de la organización no gubernamental Transport & Environment (T&E), que cuantifica las emisiones de GEI asociadas a los puertos en toda la cadena de suministro marítima, así como las emisiones de los barcos mientras permanecen en los puestos de atraque, la actividad portuaria resulta una fuente importante de la emisión de CO₂ (T&E, 2022). Aunque, como se mencionó previamente, en Colombia no existen este tipo de mediciones, un estudio sobre América Latina concluyó que, durante 2014, en promedio un contenedor en una terminal portuaria hacía un gasto de 10 litros de diésel equivalente. (Departamento Nacional de Planeación Comisión de Política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 40)

Resulta entonces de la mayor relevancia analizar cuáles son las implicaciones prácticas de este nuevo enfoque de la política pública del sector, así como qué tipo de incentivos pueden crearse para generar o estimular la adopción de buenas prácticas ambientales en el sector portuario.

El rol de las autoridades administrativas ambientales, de la DIMAR y de la Superintendencia de Transporte en la protección del entorno marino costero

El control ambiental de las actividades portuarias hoy está en cabeza de diferentes entidades que, por determinación legal y reglamentaria, están a cargo de desarrollar diferentes actividades de policía administrativa y que en algunos casos interactúan entre sí. Describiremos a continuación la forma en la que las autoridades ambientales, la DIMAR e incluso la Superintendencia de Transporte desarrollan dichas funciones con el fin de procurar el cuidado hoy de los ecosistemas y elementos ligados al espacio marino.

Competencias de las autoridades ambientales

Conforme a lo determinado por la Ley 99 de 1993, el Sistema Nacional ambiental (SINA) es el “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales

ambientales contenidos en esta Ley” (art. 4). Este sistema está integrado por diversos componentes heterogéneos, entre los cuales se encuentran los principios y orientaciones generales, las normas ambientales, las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática, los recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente y las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El SINA representa por tanto un conjunto de elementos estructurados con el fin de lograr una adecuada gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Dentro del sistema tienen un papel protagónico las autoridades ambientales: Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible, las autoridades de los grandes centros urbanos, entre otras entidades a las que se les han asignado por ley diversas funciones y competencias relacionadas con el espacio marino costero y cuyo actuar puede describirse como formas de intervención de las autoridades administrativas medioambientales en materia de autorización, seguimiento y control, recogida de información, planificación y sanción, solo por mencionar las principales técnicas de intervención administrativa de las autoridades ambientales.

El ejercicio de las competencias administrativas de estas autoridades se ve reflejado en algunas de las actividades que explicamos a continuación:

Actividades autorizatorias

Las autorizaciones administrativas, en general, implican la preexistencia de una libertad o derecho que pretende ejercerse por parte de un ciudadano, por tanto, ellas no otorgan derechos nuevos, simplemente permiten el ejercicio de aquella actividad conforme a las condiciones normativas existentes (Consulluela Montaner, 2016). Las autorizaciones administrativas, como proceso fundamental en la gestión gubernamental, son cruciales para el ejercicio de relacionamiento entre el ciudadano y el Estado. Su principal función radica en permitir a los individuos o entidades el ejercicio de ciertas actividades o libertades que, de otra manera, podrían estar sujetas a restricciones o prohibiciones.

Las autorizaciones administrativas en materia ambiental son la expresión más cierta de los principios de evitación de los daños a la naturaleza, suponen el visto bueno de las autoridades que hacen parte del SINA a una serie de condiciones o presupuestos de hecho y de derecho determinados en la norma. De ninguna

manera podrían entenderse como un simple trámite burocrático, son manifestación tangible de la responsabilidad que las autoridades ambientales tienen de garantizar que las actividades humanas no causen daños irreparables a la naturaleza en razón a lo ordenado por el principio 8 de la Constitución Política.

El derecho ambiental colombiano, estableció la necesidad de obtener diversas autorizaciones administrativas que se exigen a quienes estén interesados a acceder al uso de los recursos naturales renovables de dominio público. Se entiende desde la perspectiva legal que son elementos que conforman el grupo de recursos naturales renovables, los determinados en el art. 3 del Decreto ley 2811 de 1974, entre ellos, las aguas en cualquiera de sus estados, así como a los recursos biológicos de las aguas y del suelo, y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República.

En razón a la relevancia de impacto que puedan ocasionar las actividades humanas, con el Decreto ley 2811 de 1974 se determinó que para hacer uso de los recursos naturales renovables sería necesario hacerlo por medio de concesión o permiso⁴, salvo los casos en donde el uso de los recursos naturales estuviese permitido por ministerio de la ley⁵. La misma norma estableció específicamente las condiciones para acceder al uso del mar y su fondo en el artículo 165 y determinó: “El ejercicio de cualquier actividad que pueda causar contaminación o depredación del ambiente marino requiere permiso”. En desarrollo de tal determinación legal, se han reglamentado algunas condiciones autorizatorias ambientales exigibles a diversos usuarios de espacios o elementos naturales relacionados directa o indirectamente con la actividad portuaria.

Uno de los aspectos que resultan de especial atención desde la perspectiva ambiental es el relacionado con el control de vertimientos, ya que la descarga de aguas residuales en el mar sin previo tratamiento puede provocar efectos negativos en los espacios marino-costeros. Lo anterior resulta problemático, por

⁴ Artículo 54.- “Podrá concederse permiso para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público. Artículo 55.- La duración del permiso será fijada de acuerdo con la naturaleza del recurso, de su disponibilidad, de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, sin exceder de diez años. Los permisos por lapsos menores de diez años, serán prorrogables siempre que no sobrepasen, en total, el referido máximo. Expirado el término, deberá darse opción para que personas distintas de quien fue su titular, compitan en las diligencias propias para el otorgamiento de un nuevo permiso. El permiso se otorgará a quien ofrezca y asegure las mejores condiciones para el interés público. A la expiración del permiso no podrá su titular alegar derecho de retención por mejoras que hubiere realizado”.

⁵ Decreto Ley 2811/1974 **artículo 53.** “Todos los habitantes del territorio Nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ellos no se violen disposiciones legales o derechos de terceros”.

cuanto gran parte de la población mundial vive a una corta distancia de las costas, se estima que los ríos y el escurrimiento terrestre transportan alrededor del 80 por ciento de los materiales que suelen introducirse en el entorno costero y que pueden identificarse como contaminantes (materiales plásticos, DDT, PCB, HAP; hidrocarburos aromáticos policíclicos; metales pesados, petróleo, etc.) (Macko, 2018).

Así las cosas y con el fin de dar una respuesta apropiada a este problema, se han desarrollado instrumentos autorizatorios que permiten condicionar la acción de verter al mar. En Colombia, el Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 132, establece de manera categórica que: "Sin permiso, no se podrán alterar los cauces, ni modificar el régimen y la calidad de las aguas, ni interferir en su uso legítimo". De manera similar, el artículo 11 de la Ley 9 de 1979 ordenó: "Antes de instalar cualquier establecimiento industrial, el interesado debe solicitar y obtener del Ministerio de Salud, o de la entidad a la cual este delegue, la autorización para verter residuos líquidos". Adicionalmente, la Ley 1955 de 2019, en el artículo 13, dispuso claramente que: "Se requiere permiso de vertimiento exclusivamente para la descarga de aguas residuales en cuerpos de agua superficiales, aguas marinas o en el suelo".

La anterior base legal ha sido desarrollada desde hace ya algún tiempo. En la actualidad, el Decreto 1076 de 2015, en los artículos 2.2.3.3.5.1 y siguientes, establece las condiciones que deben ser cumplidas por los usuarios de vertimientos que deseen llevar a cabo la descarga de aguas residuales en cuerpos marinos. Entre las condiciones que se deben satisfacer de acuerdo con la normativa, se incluye la presentación de información que abarca la identificación del solicitante, la actividad generadora del vertimiento, detalles sobre la descarga en cuestión (caracterización, ubicación, caudal, frecuencia, tipo de flujo, etc.), así como la información relacionada con el tratamiento de la descarga y la gestión de los riesgos asociados a la actividad.

Una vez evaluada la solicitud, la autoridad ambiental tendrá la potestad de autorizarla o denegarla a través de un acto administrativo. En caso de acceder a la solicitud, el permiso de vertimientos incluirá la norma de vertimientos que el usuario debe cumplir. Esta norma se basará en las disposiciones establecidas por la Resolución 0883 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que define los parámetros fisicoquímicos y sus valores máximos permisibles en las descargas puntuales de aguas residuales no domésticas (ARnD) en cuerpos de agua marinos. Asimismo, en el permiso de vertimientos, se detallarán las infraestructuras que el titular del permiso debe construir para el tratamiento de las descargas. Se aprobará el sistema de tratamiento y se instaurará un plazo para la

construcción y puesta en funcionamiento de dicho sistema. Es esencial destacar que se pueden alcanzar los parámetros permisibles siempre y cuando se lleve a cabo un tratamiento adecuado de las aguas residuales (Ramalho, 1996). Esto se hace con el objetivo de evitar o prevenir la contaminación de la zona con sustancias que puedan poner en riesgo la salud humana, dañar los recursos hidrobiológicos y afectar las oportunidades de recreación, así como obstaculizar otros usos legítimos del mar, en conformidad con el artículo 164 del Decreto Ley 2811 de 1974.

De otra parte, pertenece al grupo de autorizaciones administrativas ambientales, la licencia ambiental, que se define como la autorización, otorgada por la autoridad ambiental competente para la ejecución de proyectos obras o actividades que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, así como introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Este instrumento autorizador tiene su base legal en la Ley 99 de 1993 y su exigencia se limita para proyectos que por el nivel significativo de impacto merecen un alto nivel de intervención por parte de la autoridad ambiental.

La licencia ambiental, conforme con lo determinado por el D. 1076 de 2015 artículos 2.2.2.3.1.1. y siguientes, se exige para diversas obras como son: en el sector marítimo y portuario, las obras de construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado, los dragados de profundización de los canales de acceso a puertos marítimos de gran calado, la estabilización de playas y de entradas costeras; del mismo modo, requieren licencia ambiental los proyectos relacionados con ejecución de proyectos en la red fluvial nacional referidos a: construcción y operación de puertos públicos; rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madrevejas; construcción de espolones; desviación de cauces en la red fluvial; los dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas. Finalmente, se exigen en la construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas. En todos los casos mencionados, la entidad competente para otorgar la licencia será la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Por otro lado, las licencias ambientales relacionadas con proyectos en el sector marítimo y portuario, pero que no involucran puertos de gran calado, dragados para canales de acceso no considerados de gran calado, así como obras privadas como la construcción de rompeolas, espolones y diques, junto con proyectos de regeneración de dunas y playas, estarán bajo la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). De igual manera, las CAR serán responsables de otorgar licencias para proyectos privados en la red fluvial nacional, tales como la construcción y operación de puertos, corrección de cauces,

cierre de brazos de ríos, eliminación de meandros y antiguos cauces, construcción de espolones, modificación de cauces en la red fluvial, así como dragados en canales y áreas de deltas.

Ha de entenderse que solo es exigible la licencia ambiental en los casos referidos anteriormente, es decir la lista de proyectos a los que se les exigirá esta autorización administrativa es la contenida en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015- DUR, lista cerrada que no puede ser ampliada por la autoridad administrativa bajo ninguna condición.

El procedimiento para la obtención de la licencia ambiental está descrito en el D. 1076 de 2015, implica el desarrollo de una serie de etapas que permiten informar a la autoridad ambiental sobre el titular y las características del proyecto que se propone. Uno de los asuntos centrales de esta autorización administrativa es la necesidad de preparar los estudios ambientales que corresponda, siendo necesario que el interesado en obtener licencia ambiental solicite a la autoridad ambiental competente le informe si el proyecto, obra o actividad requiere de la elaboración y presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), el cual “tiene como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad” (artículo 2.2.2.3.4.1. D. 1076 de 2015).

Igualmente, el interesado en obtener una licencia ambiental siempre debe adelantar un estudio de impacto ambiental, que será elaborado de conformidad con los términos de referencia que se hayan expedido al respecto o lo que las autoridades ambientales fijen de forma específica para cada caso. Para el sector de puertos, se han determinado términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental en proyectos de construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado (Resolución 112 de enero 28 de 2015), dragados de profundización de los canales de acceso a puertos marítimos de gran calado (Resolución 1272 del 30 junio de 2006), proyectos de dragado de profundización de canales navegables y en áreas de deltas y se adoptan otras determinaciones (Resolución 1273 del 30 junio de 2006), construcción o ampliación y operación de puertos fluviales (Resolución 0327 del 17 de febrero de 2015), etc.

Los términos de referencia, en general permiten identificar los aspectos que puedan afectar negativamente el uso óptimo y racional de los recursos naturales renovables o el medio ambiente. Además, establecen las medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de los impactos y efectos negativos que pueda ocasionar el desarrollo del proyecto, obra o actividad propuesto (V.gr, Resolución 1543 de 2010). En cualquier caso, la autoridad tiene la facultad de

solicitar al interesado la información adicional que considere necesaria para evaluar y decidir sobre la viabilidad del proyecto.

El trámite de la licencia ambiental permitirá a la autoridad ambiental conocer diversos aspectos como, por ejemplo, la presencia o no de comunidades étnicas y de existencia de territorios colectivos en el área del proyecto, presencia de bienes del patrimonio cultural de la nación y demás condiciones particulares del proyecto. Con esta información la autoridad competente evalúa la información entregada y solicita la información adicional que requiera, una vez completa la información la autoridad debe decidir sobre el otorgamiento o no de la licencia. Esta decisión se toma a través de un acto administrativo susceptible del recurso de apelación.

Actividades de inspección

El Estado vigilante desarrolla la potestad inspectora de la administración a través de la verificación del cumplimiento de las prohibiciones, condiciones y obligaciones determinadas en el ordenamiento jurídico (Rivero Ortega, 2013). En Colombia, dichas funciones se ejercen por parte de las CAR, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenibles y demás autoridades ambientales por mandato de la Ley 99 de 1993 art. 31, deben ejercer “como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”.

En el marco de estas actividades de inspección, las autoridades ambientales pueden verificar el cumplimiento de los mandatos normativos vigentes, por ejemplo, de conformidad con lo determinado por el artículo 2.2.3.3.4.5. del D. 1076 de 2015, los puertos deben contar con un sistema de recolección y manejo para los residuos líquidos provenientes de embarcaciones, buques, naves y otros medios de transporte, el cumplimiento de esta obligación puede ser verificada por la autoridad ambiental en ejercicio de su competencia como máxima autoridad y en razón a lo hallado puede derivar en requerimientos al agente obligado o en la apertura de un procedimiento sancionatorio de conformidad con lo determinado en la Ley 1333 de 2009.

Actividades de seguimiento y control

El ejercicio de seguimiento y control sobre las actividades que pueden generar un impacto ambiental significativo o importante esta informado por el principio de prevención, de conformidad con lo determinado por la Constitución Política (1991, art. 80). En desarrollo de este mandato, la actividad de policía administrativa se realiza a través de labores de comprobación del respeto de las normas, por medio de procedimientos formalizados y pretende entre otros fines,

proteger el derecho al ambiente sano y adecuado, reconocido también a escala constitucional (Constitución Política, 1991, art. 79) (García Pachón, 2020).

Las actividades de seguimiento y control de las acciones generadoras de impacto ambiental implican la determinación de una serie de límites a las libertades públicas y al ejercicio de la libre empresa, las cuales tienen sentido frente al interés de resguardar los bienes públicos procurando la conservación del patrimonio natural y generando salvaguardas dirigidas a evitar daño en los elementos que conforman la naturaleza. Este poder de la administración es posible en virtud de lo determinado por la Ley 99 de 1993, conforme al cual:

Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...) 12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos. (art. 31, num. 12)

Para el sector portuario y marítimo, la estructura normativa medioambiental colombiana ha previsto a través de diferentes instrumentos, los presupuestos básicos que imponen a los sujetos acciones puntuales que son objeto de control por parte de las autoridades administrativas ambientales. Por ejemplo, en materia de vertimientos, además de los preceptos generales determinados en el Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.3.3.1.1. y siguientes, los cuales condicionan el vertimiento de aguas residuales al mar a la obtención de un permiso de vertimientos, debe señalarse que según lo establecido en el artículo 2.2.3.3.5.18 del Decreto 1076 de 2015, la autoridad ambiental competente llevará a cabo inspecciones periódicas a todos los usuarios con el fin de supervisar, controlar y verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los permisos de vertimiento. Debe recordarse que los permisos de vertimiento deben incluir además de las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se autoriza la descarga, las normas de vertimiento que deben ser observadas, así como las especificaciones técnicas de la descarga (Decreto 1076/2015, art. 2.2.3.3.5.8).

Como se puede observar, la implementación de medidas de supervisión y control desempeña un papel crucial en la reducción del impacto ambiental negativo de las operaciones portuarias. Sin embargo, para alcanzar este objetivo, es imperativo que las autoridades ambientales exijan la debida tramitación de los permisos

requeridos y lleven a cabo el seguimiento de conformidad con lo establecido en la legislación y regulaciones pertinentes. Cabe destacar que estos servicios de supervisión y control conllevan un costo, de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política (1991), el cual autoriza a las autoridades a establecer tarifas por los servicios que prestan o los beneficios proporcionados a los contribuyentes. Por lo tanto, en el caso de cualquier autorización administrativa ambiental, corresponde al usuario asumir el pago por los servicios de control y seguimiento, tal como lo prescribe el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 57 de la Ley 633 de 2000.

Actividades sancionatorias

En cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 80, el Estado está obligado a imponer sanciones legales y a buscar la reparación de los daños causados al medio ambiente. En la actualidad, además de las posibles acciones penales contempladas en el título noveno del Código Penal, que define los delitos relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente, la Ley 1333 de 2009 establece un procedimiento sancionatorio ambiental. Esta norma aborda aspectos fundamentales que no solo delimitan el proceso que las autoridades ambientales deben seguir para imponer sanciones, sino que también incluye varios elementos procesales de importancia. Entre estos elementos, destacamos los siguientes: se identifica la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental en cabeza de las autoridades ambientales, se otorga facultad a prevención en materia sancionatoria ambiental a diferentes entidades, entre ellas a los departamentos, municipios y distritos y a la armada nacional (entre otras entidades), se identifican como infracciones en materia ambiental a la violación de la norma y al daño ambiental, se establecen causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental, así como eximentes de responsabilidad y causales de sensación del procedimiento.

La Ley 1333 de 2009 establece sanciones como multas diarias hasta por 5000 salarios mínimos mensuales vigentes, cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio, revocatoria o caducidad de la licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro, demolición de la obra a costa del infractor, decomiso definitivo de especímenes, restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres y trabajo comunitario. De acuerdo a la información reportada por el registro único de infractores ambientales (RUIA), la multa es la sanción que prioritariamente imponen las autoridades ambientales. Consideramos que esta preferencia se basa en dos circunstancias, en primer lugar, por cuanto la multa hoy permite una afectación negativa y directa al infractor y por otra parte, por cuanto los recursos generados a

través de las multas pasan a ser parte del patrimonio propio de la autoridad que ostenta la titularidad de la potestad sancionatoria administrativa ambiental.

En materia marítima, debe recordarse del incumplimiento de los lineamientos determinados en la licencia ambiental, se considera por parte de la Ley 1333 de 2009 como una violación normativa, así como aquellas derivadas del incumplimiento de otras autorizaciones expedidas por la autoridad administrativa.

Competencias de la DIMAR

La DIMAR es la entidad colombiana responsable de llevar a cabo la política gubernamental en asuntos marítimos. Posee una estructura diseñada para fortalecer la influencia de Colombia en el ámbito marítimo, garantizando la seguridad integral en el mar, protegiendo la vida humana en el entorno marítimo, fomentando actividades relacionadas con el mar y promoviendo el avance científico y tecnológico del país (DIMAR, s.f.). Esta autoridad, desempeña sus funciones en una extensión de 928,660 km², lo que representa aproximadamente el 44.85 % de la superficie total del territorio colombiano. Su jurisdicción abarca también los 2900 km de litoral en las costas del Pacífico y el Caribe (aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción (art. 2, Decreto Ley 2324 de 1984), así como los principales ríos en las regiones fronterizas, incluyendo los últimos 27 kilómetros del río Magdalena antes de su desembocadura en el mar. Además, es importante señalar que las actividades de DIMAR se extienden más allá de la Zona Económica Exclusiva (ZEE), en concordancia con su papel en el contexto del Estado de Abanderamiento (DIMAR, s.f.).

Conforme a lo estipulado en el Decreto Ley 2324 de 1984, la DIMAR tiene asignadas diversas responsabilidades que abarcan la dirección, regulación, control y promoción del aprovechamiento de los recursos marinos (art. 5, num. 2). Igualmente, le corresponde la aplicación, coordinación, fiscalización y cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales dirigidas a la preservación y protección del medio marino (art. 5, num. 19). La DIMAR está encargada de regular, autorizar y supervisar las concesiones y permisos relacionados con las aguas, terrenos de bajamar, playas y otros bienes de uso público dentro de su jurisdicción (art. 5, num. 21). Además, ostenta la autoridad para autorizar y supervisar las obras de dragado, relleno y otras construcciones de

ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y bienes de uso público de su área de competencia.

De igual manera y en el marco de las funciones definidas por el Decreto 5057 de 2009, la DIMAR tiene la responsabilidad de ejercer la autoridad marítima dentro de su jurisdicción. Esto implica promover, coordinar y controlar el desarrollo de las actividades marítimas (art. 3, num. 1), así como investigar y emitir fallos, incluso de oficio, en casos de ocupaciones indebidas o no autorizadas de bienes de uso público bajo su jurisdicción (art. 9). Adicionalmente, se encarga de supervisar la administración de los bienes de uso público en su jurisdicción (art. 3, num. 9).

A continuación, referiremos algunas de las competencias de la DIMAR de manera más detallada:

Competencias autorizatorias

En el ejercicio de sus competencias, la DIMAR desempeña un papel fundamental en la toma de decisiones relacionadas con una amplia variedad de actividades en su jurisdicción. Entre las autorizaciones administrativas que deben gestionarse ante esta entidad, se incluyen aspectos cruciales como el control del tráfico marítimo, la identificación de embarcaciones y artefactos navales, la regulación de la navegación, la matrícula de naves y artefactos navales, la explotación comercial para empresas que prestan servicios marítimos, la emisión de licencias para pilotos, tripulantes y oficiales, así como la concesión de permisos a embarcaciones de bandera extranjera que deseen llevar a cabo actividades recreativas o deportivas en el territorio colombiano bajo su jurisdicción. La gestión de estas autorizaciones es esencial para mantener la integridad y el funcionamiento eficiente de las actividades marítimas en la nación.

En lo relativo a asuntos ambientales, un ejemplo típico de este tipo de requerimientos es el permiso de ocupación de cauces, playas y lechos. Este permiso es obligatorio para quienes deseen llevar a cabo proyectos que impliquen la construcción de infraestructuras en zonas que afecten los cauces de corrientes de agua o depósitos de agua, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015 y el artículo 102 del Decreto Ley 2811 de 1974. Este tipo de autorización, al igual que otras relacionadas con el ámbito ambiental, requiere que el solicitante proporcione información detallada acerca del proyecto, obra o actividad, así como las circunstancias temporales, modales y espaciales en las que se llevará a cabo y las medidas proyectadas para prevenir posibles impactos ambientales negativos.

En el caso específico del permiso de ocupación de cauces, playas y lechos el solicitante debe detallar la forma de ejecución de la obra, la extensión de la

afectación, los recursos naturales a ser utilizados, entre otros aspectos relevantes (D. 1076 de 2015, art. 2.2.3.2.12.1). Con el objetivo de simplificar este proceso, se ha desarrollado un formulario único a nivel nacional para solicitar la ocupación de cauces, playas y lechos. Este formulario, al igual que otros utilizados para obtener autorizaciones ambientales, cumple la función de informar a los ciudadanos sobre las condiciones normativas vigentes, al tiempo que facilita la recopilación estructurada de la información requerida por la autoridad ambiental para evaluar la solicitud, en estos casos la DIMAR otorgará estas autorizaciones o permisos en las áreas de su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 2324 de 1984, previo concepto de la Autoridad Ambiental competente.

Competencias jurisdiccionales relacionadas con la investigación y fallo de siniestros marítimos

La investigación sobre siniestros marítimos, incluyendo contaminación marina, corresponde a la DIMAR, de acuerdo con lo definido por el Decreto Ley 2324 de 1984. La naturaleza de esta acción implica el deber de determinar las causas del siniestro, establecer culpabilidad y responsabilidad de los involucrados, fijar el avalúo de los daños, imponer condena al pago de la indemnización y aplicar las sanciones por violación de las normas conforme a la misma norma.

De acuerdo con lo determinado por el Decreto Ley 2324 de 1984, art. 26, es accidente o siniestro marítimo el definido como tal por la ley, por instrumentos internacionales estén o no suscritos por Colombia y por la costumbre nacional o internacional. Hace parte de esta categoría, “la contaminación marina, al igual que toda situación que origina un riesgo grave de contaminación marina”. La investigación de estos hechos corresponde a las Capitanías de Puerto, quienes deben dictar fallos de primer grado e imponer las sanciones respectivas (art. 20) de conformidad con el procedimiento establecido por los artículos 35 y siguientes de la misma ley. Contra la providencia o fallo que dicte el capitán de puerto existen los recursos de reposición y apelación; este último se resuelve por la DIMAR. En los casos de contaminación marina grave, el Decreto Ley 2324 de 1984, art. 70, ordena que debe notificarse la apertura de la investigación al Procurador General de la Nación o al Procurador Regional o Distrital si lo hubiere, o al Fiscal del Tribunal Superior del Distrito Judicial que tenga jurisdicción sobre la zona de la capitanía de puerto de que se trate.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-212 de 1994, se refirió a la atribución de competencias judiciales a la DIMAR, explicando:

En lo atinente a la función indicada en el numeral 27 del artículo quinto del decreto ley 2324 de 1984 -respecto a la facultad de DIMAR de adelantar investigaciones por siniestros marítimos- sí existe una atribución de competencias judiciales pero ella, en su mayor parte, encaja en las previsiones del artículo 116 de la constitución, en cuanto las materias a las que se contrae la función atribuida están claramente determinadas en la norma [...] investigaciones por siniestros marítimos [...]. (Corte Constitucional, 1994)

Conforme a lo determinado por el artículo 11, numeral 6° del Decreto 2324 de 1984, la competencia para revisar y resolver en segunda instancia los casos de accidentes o siniestros marítimos está en cabeza del Director General de la Dirección General Marítima. Asimismo, el artículo 35 de la misma norma establece que cualquier accidente o siniestro marítimo será investigado y resuelto por la Capitanía del Puerto correspondiente, ya sea de oficio o a través de una protesta presentada por el capitán o capitanes de las embarcaciones, artefactos o plataformas implicadas en el siniestro o accidente, o mediante una demanda presentada por una persona interesada.

En similar sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Consulta del 04 de noviembre de 2004⁶ aclaró:

El capitán de puerto, en primera y el director marítimo, en segunda instancia, tienen la calidad de jueces frente a las controversias cuyo conocimiento aboquen en razón de un siniestro o accidente marítimo, en la medida, en que la carta permite, como ya se vio, el ejercicio excepcional de funciones jurisdiccionales. Si bien es cierto, en las investigaciones por siniestros marítimos la autoridad marítima debe analizar, en cada caso, si se trasgredió alguna norma de tráfico o de seguridad marítima, también lo es, que el fin de la investigación no es sólo determinar las normas transgredidas y sancionar por este hecho, sino declarar la culpabilidad y responsabilidad civil extracontractual que les cabe a quienes intervinieron en el accidente o tienen su tutela jurídica (armador, propietario, etc.).

Por tanto, ha de entenderse, conforme a lo explicado por el máximo tribunal administrativo, que las providencias relativas a responsabilidad civil extracontractual emitidas por la DIMAR en asuntos relacionados con contaminación marina prestan mérito ejecutivo respecto de los perjuicios generados por el siniestro, hacen tránsito a cosa juzgada y son ejecutables ante la jurisdicción ordinaria.

⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Gustavo Aponte Santos. Bogotá D. C., cuatro (4) de noviembre de dos mil cuatro (2004). Rad. 1605

Competencias relacionadas con el Procedimiento Sancionatorio Ambiental descrito en la Ley 1333 de 2009

Como ya se explicó anteriormente, la potestad sancionatoria administrativa ambiental está en cabeza de las autoridades ambientales (Ministerio de Ambiente, ANLA, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades de los Grandes Centros Urbanos, etc.), quienes en ejercicio de tal titularidad y en cumplimiento del procedimiento establecido por la Ley 1333 de 2009, pueden imponer sanciones a quienes hayan cometido violación de las normas o daño ambiental. No hace parte de estas autoridades la DIMAR. El Consejo de Estado en Sentencia del 13 de agosto de 2013⁷ aclaró que esta entidad no es una autoridad ambiental, aunque tenga funciones y objetivos relacionados con esta materia:

El principal objetivo de la DIMAR, en materia ambiental, es el de prevenir la contaminación marina, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley colombiana y en diferentes tratados internacionales suscritos por Colombia. Sin embargo, a juicio de la Sala este objetivo se enmarca dentro de otra finalidad más general, atribuida específicamente a la DIMAR, que consiste en velar por la seguridad de la navegación y de otras actividades marítimas, lo cual involucra la seguridad de la vida humana en el mar, la protección del medio marino, la seguridad de la carga transportada y de los equipajes, y la seguridad de las otras naves, de las plataformas, de los puertos y en general, de la infraestructura utilizada en la navegación.

En la misma Sentencia el Consejo de Estado explicó ampliamente las diferencias entre el procedimiento determinado por el Decreto Ley 2324 de 1986 y el definido por la Ley 1333 de 2009, aclaró que:

Existen claras y relevantes diferencias entre las funciones que cumple la DIMAR, en la investigación y fallo de los siniestros o accidentes marítimos (incluyendo la contaminación marina), y la atribución otorgada a ANLA y a otras autoridades ambientales, en la investigación y sanción de las infracciones ambientales, en aspectos tan importantes como la naturaleza jurídica de la función, el objeto sobre el cual recae, el procedimiento, el alcance de los fallos o decisiones, el tipo de sanciones que pueden imponerse, las facultades otorgadas a las autoridades competentes para adoptar medidas preventivas, la finalidad de las mismas etc.

El procedimiento administrativo ambiental de la Ley 1333 de 2009 no tiene carácter jurisdiccional, una vez culminada la vía gubernativa, puede acudir a la

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P Augusto Hernández Becerra. Bogotá, D.C., 13 de agosto de 2013. Número único: 11001-03-06-000-2013-00376-00.

jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir lo determinado por la autoridad ambiental.

En lo que toca a asuntos sancionatorios ambientales, la DIMAR puede actuar a prevención conforme a lo determinado por la Ley 1333 de 2009, que permite a las autoridades facultadas para ello “imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades” (Ley 1333 de 2009, art. 2), siendo imperativo el traslado de las actuaciones adelantadas en ejercicio de la facultad prevención, dentro de los 5 días hábiles siguientes con el fin de que la autoridad ambiental competente adelante el procedimiento a que haya lugar.

Competencias de la Superintendencia de Transporte de Colombia en materia ambiental

La Superintendencia de Transporte fue una entidad creada en la Ley 1 de 1991, originalmente como Superintendencia General de Puertos, por medio de la cual se pusieron “las bases legales y regulatorias para el desarrollo y la gestión de los puertos [...] y definió el marco jurídico normativo para la concesión de los puertos, la planificación portuaria y la regulación general del sector” (Departamento Nacional de Planeación, Comisión de Política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 11).

En efecto, la Ley 1 de 1991 estableció en el artículo 23 que serían “autoridades portuarias” (Ley 1 de 1991, 1991, párr. 113) el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (hoy de Transporte), quien estaría llamado a programar, evaluar y ejecutar los planes de expansión portuaria en coordinación con la Superintendencia de Transporte. El artículo además enfatiza que la Superintendencia de Transporte estará llamada a ejercer sus funciones en coordinación con la Dirección General Marítima (Ley 1 de 1991, 1991, párr. 113).

El artículo 27 de la Ley 1 de 1991 en su momento dispuso las funciones principales de la entonces Superintendencia General de Puertos, entre otras, que por su actualidad vale la pena destacar. Consagró el referido artículo que la entidad se encargaría de 1) vigilar el cumplimiento de la ley y actos administrativos específicamente aplicables a las sociedades portuarias y usuarios de los puertos, 2) cobrar la tasa de vigilancia y 3) expedir mediante resolución el reglamento de condiciones técnicas de operación de los diferentes terminales (Ley 1 de 1991, 1991, párr. 122 al 125). Además de estas, evidenciamos otras múltiples funciones que fueron también consagradas en dicha norma, incluso

previando la posibilidad de que la entidad asumiera competencias que en su momento le habrían correspondido a la empresa pública Puertos de Colombia (COLPUERTOS), siempre que no hubieran sido atribuidas a otra autoridad o fueran incompatibles con la Ley 1 de 1991 (párr. 135).

Tal y como lo destaca el CONPES 4118 de 2023, en diferentes ocasiones la actual Superintendencia de Transporte ha venido cambiando sus funciones (Departamento Nacional de Planeación, Comisión de Política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 12). Desde la ya referida Ley 1 de 1991 y el Decreto 2681 de 1991 vale la pena referir en particular el Decreto 101 de 2000 y el Decreto 1016 de 2000 que modificaron la entidad y para entonces pasó a tener el nombre de Superintendencia de Transporte (Departamento Nacional de Planeación, Comisión de Política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 12). La estructura actual de la entidad deviene del Decreto 2409 de 2018 que *renovó* la institución y en virtud de dicha norma cambió su nombre a Superintendencia de Transporte (Departamento Nacional de Planeación, Comisión de Política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 12).

Las funciones actuales de la Superintendencia de Transporte se encuentran entonces concentradas en el artículo 5 del Decreto 2409 de 2018, dentro de las cuales sobresalen, por su interés para este escrito, la de los numerales 1⁸, 2⁹, 5¹⁰,

⁸ Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de políticas en los temas de competencia de la superintendencia, en las cuales siempre se debe privilegiar la protección de los derechos de los usuarios establecidos en la constitución y en la normativa vigente. (Decreto 2409, 2018, p. 2)

⁹ "Adoptar las políticas, metodologías y procedimientos para ejercer la supervisión de las entidades sometidas a la vigilancia, inspección y control de la Superintendencia". (Decreto 2409, 2018, p. 2)

¹⁰ Realizar visitas de inspección, interrogar, tomar declaraciones y, en general, decretar y practicar pruebas, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de la normativa cuyo control es de competencia de la Superintendencia. (Decreto 2409, 2018, p. 2)

6¹¹, 7¹², 8¹³, 9¹⁴, 11¹⁵ y 13¹⁶, por medio de los cuales se mencionan temas como el de asesorar al gobierno nacional en la formulación de políticas, adoptar esas políticas, realizar visitas e inspección, solicitar información que se requiera para la prestación del servicio, ordenar planes de mejoramiento, adelantar y seguir investigaciones por fallas en la prestación del servicio, imponer sanciones, ordenar los correctivos necesarios para subsanar un perjuicio, e impartir instrucciones cuando sea necesario (Decreto 2409, 2018, p. 2).

Respecto a lo que se mencionó antes, aunque en virtud de la citada *renovación* de la entidad se generó una redistribución interna de competencia y/o una reasignación de funciones al interior de la entidad, creándose dos direcciones, una de promoción y prevención en puertos y la otra, de investigaciones de puertos, lo cierto es que la entidad tradicionalmente no ha contado con competencias particulares o específicas en materia ambiental o en relación con asuntos relativos a la sostenibilidad del sector. Es decir, si bien la entidad hoy en día es la encargada del ejercicio de las funciones de vigilancia, inspección y control en el sector portuario, lo que de suyo lleva implícito la verificación del cumplimiento de la ley por parte de las entidades del sector, específicamente por parte de las sociedades portuarias, lo cierto es que no ha existido tradicionalmente una

¹¹ “Solicitar a las autoridades y particulares, el suministro y entrega de documentos públicos, privados, reservados, garantizando la cadena de custodia, y cualquier otra información que se requiera para el correcto ejercicio de sus funciones” (Decreto 2409, 2018, p.2).

¹² Ordenar planes de mejoramiento, mediante acto administrativo de carácter particular, y cuando así se considere necesario, con la finalidad de subsanar las dificultades identificadas a partir del análisis del estado jurídico, contable, económico y/o administrativo interno de todos aquellos quienes presten el servicio de transporte, los puertos, las concesiones o infraestructura, servicios conexos y los demás sujetos previstos en la normativa vigente. (Decreto 2409, 2018, p. 2)

¹³ Adelantar y decidir las investigaciones administrativas a que haya lugar por las fallas en la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y o en la protección de los usuarios del sector transporte, de acuerdo con la normativa vigente. (Decreto 2409, 2018, p. 2)

¹⁴ Imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la normativa vigente, como consecuencia de la infracción de las normas relacionadas con la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte. (Decreto 2409, 2018, p. 2)

¹⁵ Ordenar, mediante acto administrativo de carácter particular y cuando así proceda, los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de los prestadores del servicio de transporte, los puertos, las concesiones o infraestructura, servicios conexos, y los demás sujetos previstos en la ley. (Decreto 2409, 2018, p. 2)

¹⁶ Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones; fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación. (Decreto 2409, 2018, p. 2)

competencia puntual en la materia. Al respecto, el CONPES 4118 (2023) reconoce que:

En el desarrollo del sector portuario se dejó de lado la implementación de acciones de sostenibilidad ambiental establecidas en las políticas públicas. A pesar de que se definieron lineamientos en materia ambiental, se observan deficiencias en la ejecución y seguimiento de las acciones implementadas, así como la falta de apropiación de buenas prácticas ambientales y responsabilidad social empresarial por parte del sistema portuario nacional, impidiendo la implementación efectiva de medidas sostenibles y comprometidas con el entorno, lo que impacta negativamente en el medio ambiente y en la sociedad. (p. 26)

En efecto, en la actualidad no existen dichas buenas prácticas —más allá de algunas iniciativas particulares como lo reconoce el Conpes— y en la práctica lo que puede evidenciarse es simplemente el cumplimiento de los requisitos para la obtención de la licencia ambiental necesaria para obtener la concesión portuaria. En efecto, en la actualidad la ANLA, en virtud de lo previsto en el artículo segundo del Decreto 3573 de 2011, es la encargada de expedir la respectiva licencia para proyectos de infraestructura, de acuerdo con lo previsto para la construcción de los puertos marítimos *de gran calado*, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.23.2.2.

Dificultades para la adopción de prácticas ambientales sostenibles en los puertos colombianos

Aunque en general el desarrollo del sector portuario se ha dado de manera eficiente, algunos documentos como el CONPES 3611 señalaron en su momento que “el desarrollo del sistema portuario no estaba siendo equilibrado y sostenible” (Departamento Nacional de Planeación. Comisión de política económica y política [Conpes] 4118, 2023, p. 21). Es decir, ya desde ese entonces, aunque se reconocían las bondades o ventajas del modelo concesionado, se hacía ver la importancia de reducir el impacto ambiental en la actividad portuaria en el país (Departamento Nacional de Planeación. Comisión de política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 21).

Aunque el CONPES 4118 refiere algunos instrumentos de política pública que han buscado incidir en la sostenibilidad del sector portuario en el país, como es el caso del Acuerdo de París —adoptado en Colombia en 2015—, o la hoja de ruta del hidrógeno de 2021 emitida por el Ministerio de Minas, lo cierto es que en realidad no se trata de instrumentos que hayan abordado de manera puntual el problema desde la perspectiva portuaria, como ya se ha señalado. Sin embargo, lo

cierto es que, tal y como lo refiere el CONPES 4118, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 aboga por “consolidar la sostenibilidad ambiental del sistema portuario” (Departamento Nacional de Planeación. Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 25).

Sin embargo, a la fecha no existe una coordinación interinstitucional profunda entre el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Transporte y el Ministerio de Ambiente o la ANLA a efectos de garantizar la implementación o cumplimiento de prácticas de sostenibilidad en el sector portuario y mucho menos para incentivarlas. En este sentido, el CONPES 4118 incluso reconoce expresamente que, “en el desarrollo del sector se dejó de lado la implementación de acciones de sostenibilidad ambiental establecidas en las políticas públicas” (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 26). El documento también reconoce que:

Se observan deficiencias en la ejecución y seguimiento de las acciones implementadas, así como la falta de apropiación de buenas prácticas ambientales y responsabilidad social empresarial por parte del sistema portuario nacional, impidiendo la implementación efectiva de medidas sostenibles y comprometidas con el entorno, lo que impacta negativamente en el medio ambiente y en la sociedad. (Comisión de política Económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 26)

Varios son además los factores identificados en el documento CONPES 4118 como contribuyentes de esta situación. Entre otras potenciales causas, se destaca la desactualización de la normativa portuaria y del modelo de gobernanza portuaria (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 27). En este sentido, además se resalta la incidencia que han tenido en la ineficiencia del sector, la falta de articulación del sistema portuario y su crecimiento con los instrumentos de planificación local del territorio y las características de la línea de costa, así como la poca capacidad de apropiación de buenas prácticas ambientales por los actores del sector (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 28). Es así como se pone de presente la importancia que tendría el Plan de Ordenamiento Físico Portuario Ambiental (Pofpa) con miras a permitir el desarrollo del sector portuario teniendo en cuenta las características ambientales y físicas de la zona respectiva (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 33).

Todos los anteriormente referidos son, en parte, a juicio del CONPES 4118 (2023) factores que han incidido en la baja apropiación de conductas sostenibles en el sector portuario. El documento además destaca un tema de seguimiento pues, aunque se reconoce la existencia de normas que buscan minimizar los

efectos de la actividad portuaria desde la perspectiva ambiental, se reconoce una deficiente capacidad para hacer seguimiento al cumplimiento de dichas pautas (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 37). De igual forma, el documento da cuenta de la inexistencia de reportes o de mediciones de las emisiones de gases de efecto invernadero emitidas por el sector portuario en Colombia (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 37). Más aún, se reconoce que no existe una obligación de reporte por parte de los actores privados en relación con actividades o gestiones tendientes a garantizar la sostenibilidad en la operación (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 39). Se trata entonces más de iniciativas de carácter particular, aisladas, que no responden a una lógica de trabajo en coordinación con otros actores del sector (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, p. 39).

Es así como parece evidente que son insuficientes las medidas adoptadas en la actualidad para favorecer el despliegue de este tipo de conductas. Añadir, además, que algunos factores que podrían ser vistos como de falta de estabilidad del sector, terminan generando de alguna manera también un incentivo negativo para la adopción de este tipo de conductas. En particular, se hace referencia a la incertidumbre que existe aún sobre los términos en los cuales podrán permanecer operando las condiciones después del vencimiento de la prórroga de 20 años permitida por la ley y las discusiones que aún hoy existen en el sector sobre la fórmula de la contraprestación portuaria (Comisión de política económica y social [Conpes] 4118, 2023, pp. 49-50). Estos dos elementos que impactan directamente el desarrollo portuario desde la perspectiva de las condiciones económicas de su realización a futuro, podrían ser vistos también como elementos que de una u otra forma contribuyen a desincentivar la implementación de este tipo de políticas ambientales o sostenibles en el sector portuario.

Al margen de lo anterior, lo cierto es que el sector portuario ha carecido en general de un seguimiento oportuno y concreto en materia de sostenibilidad. A lo ya dicho habría que añadir también que, en la práctica, cuando algunos elementos de esta naturaleza son incluidos en los Reglamentos de Condiciones Técnicas de Operación, la Superintendencia de Transporte puede ejercer de cierta manera una supervisión con miras a garantizar lo allí previsto. No hay que olvidar que el artículo 10 de la Resolución 850 de 2017 prevé algunas pautas sobre las condiciones de acceso previstas en los reglamentos de condiciones técnicas de operación señalando que debe garantizarse la adecuada prestación del servicio teniendo en cuenta, entre otros, condiciones ambientales.

Así mismo, no hay que olvidar que en el marco del trámite de la concesión se hace necesario tener en cuenta el Anexo Técnico Social Portuario, documento que prevé algunas obligaciones generales y específicas del concesionario y que también refiere algunos aspectos desde la perspectiva ambiental que en la práctica deben ser observados. No obstante, lo anterior, lo cierto es que aún es posible señalar que, en Colombia, tal y como lo reconoce el CONPES 4118 de 2023, no existen instrumentos eficientes para incentivar el desarrollo de medidas ambientales concretas en los terminales marítimos tendientes a mitigar el impacto ambiental de esta actividad.

De otro lado, la falta de coordinación efectiva entre las autoridades encargadas de proteger el entorno marino costero en Colombia representa un grave obstáculo para la preservación ambiental y la sostenibilidad a largo plazo del sector portuario. La carencia de una estrategia armonizada y efectiva por parte de estas entidades para afrontar los desafíos ambientales conlleva diversas consecuencias adversas. Esto incluye una mayor vulnerabilidad del país ante eventos adversos, la pérdida de oportunidades para impulsar proyectos orientados a la conservación, la investigación científica, el turismo sostenible y el desarrollo económico responsable en estas áreas fundamentales. Esta falta de alineación compromete no solo la protección ambiental, sino también el potencial de crecimiento sostenible que estas regiones podrían ofrecer.

Todas las competencias de las autoridades administrativas encargadas desde diversas aristas de gestionar el entorno marino costero y del sector portuario deben impulsar estrategias interdisciplinarias que permitan una mayor protección de estos espacios, de forma que todas las actividades que pueden desarrollarse allí logren aportar de manera real a la conservación del entorno natural.

Conclusiones e ideas para la adopción de prácticas sostenibles en el entorno portuario

Resulta imperativo identificar y desarrollar orientaciones específicas que vayan más allá del cumplimiento normativo de los estándares actuales. Se requiere la implementación de prácticas y políticas que impulsen la sostenibilidad ambiental en el ámbito portuario, integrando aspectos como la gestión eficiente de recursos, la reducción de impactos ambientales negativos y el fomento de tecnologías limpias y renovables en las operaciones portuarias. En este sentido, se hace necesario que las autoridades competentes, en colaboración con las sociedades portuarias, promuevan y establezcan directrices claras y prácticas que apunten al desarrollo sostenible en el ámbito portuario. Esto implica la creación de estrategias que vayan más allá del mero cumplimiento de regulaciones para

impulsar la adopción voluntaria de prácticas más amigables con el medio ambiente, asegurando así un equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación ambiental en el sector portuario colombiano.

La exigencia de autorizaciones y licencias ambientales para actividades específicas como la construcción de puertos, dragados, descarga de vertimientos y otras actividades que se desarrollan en el espacio marítimos y costero no solo busca regular las acciones, sino también garantizar la preservación del medio ambiente y la prevención de impactos negativos en este entorno. Estos instrumentos administrativos se convierten en pilares esenciales para asegurar la gestión adecuada de los recursos naturales renovables y proteger la biodiversidad marina.

La Superintendencia de Transportes podría utilizar sus competencias en materia de promoción y prevención precisamente para estimular la adopción de este tipo de buenas prácticas en el sector. En este sentido se cree que tener en cuenta este tipo de comportamientos debería recibir por parte del Estado un tratamiento diferente. Es decir, vale la pena preguntarse si, por ejemplo, haber adoptado una buena práctica —sostenible— en este caso, podría ser utilizado como se ha planteado en otras oportunidades desde otras perspectivas, como si fuera, por ejemplo, un atenuante en el marco de una investigación administrativa sancionatoria (el valor normativo de las buenas prácticas empresariales [BPE], a propósito de la circular de buenas prácticas del sector de transporte de carga en Colombia). En este sentido, convendría revisar si, por ejemplo, es posible que se diseñen planes o programas que puedan acoger estas prácticas sostenibles y que puedan ser objeto de incentivos por parte de las autoridades. En efecto, no se desconoce el alto costo que suelen tener estas medidas en el sector marítimo en general, por lo que pareciera que el punto de inflexión en la materia tiene que ver con cómo lograr motivar suficientemente a la industria relevante para adoptar estos estándares que en últimas resultan más altos que los exigidos por las normas.

No hay que olvidar que ejemplos del tipo de prácticas que pueden ser acogidas sobran en el ámbito internacional. Por citar algunos ejemplos, algunos puertos han desarrollado instalaciones de conexión a tierra que minimizan la contaminación causada por los buques al permitirles apagar su motor auxiliar mientras se encuentran en puerto; programas voluntarios de cambio a combustibles más limpios que generen, por ejemplo, derechos de puerto más económicos en caso de ser usados por los buques que visiten las instalaciones; programas de reducción de la velocidad que impliquen una menor contaminación como consecuencia de una mejor operación del buque (International Transport Forum, 2014).

Es así como se considera que para generar el cambio esperado en los particulares las instituciones del sector pueden participar más eficientemente promoviendo la adopción de este tipo de prácticas mediante la generación de incentivos positivos, que, en particular en el caso de la Superintendencia de Transporte, son perfectamente compatibles con la renovación de la entidad que permite ahora entenderla —no solo como la que sanciona por la infracción de un régimen en ejercicio de las competencias de policía administrativa—, sino como aquella que promueve o difunde un actuar que se entiende está alineado con los objetivos del Estado y con la visión de mediano plazo del sector.

Sobre los autores

María del Pilar García Pachón. Doctora en propiedades Públicas y Medio ambiente de la Universidad de Zaragoza (España). Master en Gestión y Política Ambiental de la Universidad Carlos III de Madrid (España). Especialista en Derecho Minero Energético de la Universidad Externado de Colombia y Docente e investigadora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

Javier Andrés Franco Zárate. LL.M. en Derecho Comercial Internacional y Derecho Marítimo de la Universidad de Gales – Swansea (Reino Unido). Especialista en Derecho Marítimo de la Universidad Externado de Colombia y Docente investigador del Departamento de Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Director del Observatorio de Logística y Cadena de Suministro de la Universidad Externado de Colombia.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (1974, 18 de diciembre). Decreto 2811. *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Diario Oficial 34.243.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html
- Congreso de la República de Colombia (2000, junio 6) Decreto 1016 de 2000, Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64914>
- Congreso de la República de Colombia. (1991, 10 de enero). Ley 1. *Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67055>

- Congreso de la República de Colombia. (1993, 22 de diciembre). Ley 99. *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 41.146. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (2021, 22 de diciembre). Ley 2169. *Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 51.896. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2169_2021.html
- Consejo de Estado (2004, 4 de noviembre). Rad. 1605. (Gustavo Aponte Santos, M.P.).
- Consejo de Estado (2013, 13 de agosto). Número único: 11001-03-06-000-2013-00376-00. (Augusto Hernández Becerra, M.P.).
- Constitución Política de Colombia. (1991, 20 de julio). Gaceta Constitucional No. 116. http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Consejo Nacional De Política Económica Y Social [CONPES] 3611 (2000, marzo 15). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3116.pdf>
- Corte Constitucional (1994, 28 de abril). Sentencia C-212/94. (José Gregorio Hernández Galindo, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-212-94.htm>
- Consulluela Montaner, L. (2016). *Manual de Derecho Administrativo*. Cizur Menor: Civitas, Thomson Reuters.
- Comisión de Política Económica y Social [Conpes] 3774 (2013, abril 15). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3744.pdf>
- Cámara marítima y portuaria [ANDI]. (2019) Estudio de política portuaria comparada Colombia y 6 países referentes de América latina. <https://www.andi.com.co/Uploads/Maritima%20y%20portuaria.pdf>
- Decreto 101 de 2000. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 43882 de febrero 7 de 2000. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14572#:~:text=%22Por%20el%20cual%20se%20modifica,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones%22.&text=Art%C3%ADculo%201%C2%B0.Integraci%C3%B3n%20del%20Sector%20Transporte>.
- Decreto 1016 de 2000. Congreso de la República de Colombia. Registro Distrital 2276 del 22 de noviembre de 2000 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64914>
- Decreto 1076 de 2015. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62511>
- Decreto Ley 2324 de 1984. Congreso de la República de Colombia. *Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria*. <https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/normatividad/pdfaDECRETO%202324%20DE%201984.pdf>
- Decreto 2409 de 2018 (2018, diciembre 24) . . Diario Oficial. No. 50.817. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2409_2018.html
- Decreto 2681 de 1991, noviembre 29) Congreso de la República. *Por el cual se establece la estructura y se determinan las funciones de las dependencias internas de la Superintendencia General de Puertos*. Diario Oficial. No. 40.194. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67053>

- Decreto Ley 2811 de 1974. Congreso de la República de Colombia. *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*.
<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Decreto-2811-de-1974.pdf>
- Decreto 3573 de 2011 (2011, septiembre 27) Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial. No. 48205.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_3573_2011.html
- Decreto 5057 de 2009. Congreso de la República de Colombia. *Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional — Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones*.
http://www.dimar.mil.co/sites/default/files/normatividad/pdfadecreto_5057_del_2009_0.pdf
- Departamento Nacional de Planeación ([DNP], 2023, 28 de marzo). *Documento CONPES 4113*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4113.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación ([DNP], 2023a, 14 de julio). *Documento CONPES 4118*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4118.pdf>
- DIMAR. (2024, mayo 10). *¿Qué es Dimar? Misión y Visión*. <https://www.dimar.mil.co/que-es-dimar-mision-y-vision>
- Duque Salazar, A. L. (1993, 23 de marzo). *FIN DE COLPUERTOS: LLEGÓ LA HORA*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-82714>
- https://www.oas.org/cip/docs/areas_tecnicas/6_exelencia_gestion_port/3_ind_de_produc.pdf
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OECD] (2014). *International Transport Forum. 2014 Annual Summit: Highlights Transport for a changing World: Session Summaries*. <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/14highlights.pdf>
- Farmer, A. (1997). *Managing Environmental Pollution*. Londres: Routledge.
- García Pachón, M. D. (2020). *El principio de prevención como fundamento del derecho ambiental*. En M. D. García Pachón, *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (pp. 115-147). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Grupo Cartagena, centro de estudios económicos [ANIF]. (2023) *Impacto de los puertos en el desarrollo del comercio exterior y la economía nacional*.
- Grupo Cartagena [Porticolive]. (2022, 6 de septiembre). *Puertos de Colombia: conoce a los 5 más importantes frente a comercio exterior*. <https://carga.com.co/puertos-de-colombia-conoce-a-los-5-mas-importantes-frente-a-comercio-exterior/>
- Grupo Puerto Cartagena [PorticoLive] (s.f) Perfil. párr. 1
<https://puertocartagena.com/es/nosotros/quienes-somos#:~:text=El%20Grupo%20Puerto%20de%20Cartagena,a%20nivel%20regional%20como%20mundial.>
- Grupo Puerto Cartagena [PorticoLive] (s.f) *Beneficios, oportunidades y avances desde la ley de puertos*. <https://puertocartagena.com/es/porticolive/actualidad/articulos/beneficios-oportunidades-y-avances-desde-la-ley-de-puertos>
- Herrera Fonseca C., (2022). *Treinta años de la reestructuración del sector portuario colombiano; eslabón clave en el comercio exterior y la reactivación de la economía*. *Acuerdos Revista de Derecho Económico Internacional*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
<https://acuerdosrevista.mincit.gov.co/articulos/treinta-anos-de-la-reestructuracion-del-sector-por>

- Ley 1333 de 2009. Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. *Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.*
<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ley-1333-2009.pdf>
- Ley 344 de 1996. Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. *Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.*
<https://www.minambiente.gov.co/documento-mi/ley-344-de-1996/>
- Ley 633 de 2000. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 44275 de Diciembre 29 de 2000. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6285>
- Macko, S. A. (2018). *Chapter 15 A Perspective on Marine Pollution*. In *The Marine Environment and United Nations Sustainable Development Goal 14* (pp. 291-308). Leiden, The Netherlands: Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004366619_020
- Martínez Cardozo, L. A. (2016). *Guía de Aspectos Sostenibles para el Desarrollo de Puertos Marítimos Multimodales en Colombia, aplicación al Puerto de Buenaventura* [tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Séneca.
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/hanDecretoLeve/1992/13704/u729023.pdf?sequence=1>
- Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible. (2011) Banco de indicadores para el proceso de licenciamiento ambiental. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Listado-de-Indicadores-para-la-evaluacion-y-seguimiento-de-impactos-ambientales.pdf>
- Ramallo, R. S. (1996). *Tratamiento de aguas residuales*. (D. Jiménez Beltrán, & F. De Lora Soria, Trads.) España: Reverté.
<https://books.google.com.pe/books?id=30etGjzPXyWC&printsec=copyright&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Resoluciy 0327 del 17 de febrero de 2015. Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. *Por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboraciyn del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de construcciyn o ampliacyn y operaciyn de puertos fluviales y se toman otras determinaciones.*
<https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-327-de-2015/#:~:text=Febrero%2017%20de%202015%20%20C2%ABPor,y%20se%20toman%20otras%20determinaciones.>
- Resoluciy 112 de enero 28 de 2015 Ministerio de Ambiente. *Por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboraciyn del Estudio de Impacto Ambiental-EIA, requerido para el trámite de la licencia ambiental de los proyectos de construcciyn o ampliacyn y operaciyn de puertos marítimos de gran calado y se toman otras determinaciones.*
 Documentos Normativas Resoluciy 112 de 2015.
<https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-112-de-2015/#:~:text=Enero%2028%20de%202015%20%20C2%ABPor,y%20se%20toman%20otras%20determinaciones%20%20BB.>
- Resoluciy 1272 del 30 junio de 2006. Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. *Por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboraciyn del Estudio de Impacto Ambiental para las actividades de dragados de profundizaciyn de los canales de acceso a puertos marítimos de gran calado y se adoptan otras determinaciones.* Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.
https://www.anla.gov.co/documentos/normativa/terminos_referencia/Res1272-30-06-06.pdf

Resoluciyn 1273 de 2006. Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Por la cual se acogen los ttrminos de referencia para la elaboraciyn del Estudio de Impacto Ambiental EIA para los proyectos de dragado de profundizaciyn de canales navegables y en breas de deltas, y se adoptan otras determinaciones. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. <https://www.anla.gov.co/eureka/normatividad/resoluciones/1381-resolucion-1273-del-30-de-junio-de-2006-proyectos-de-dragado-de-profundizacion-de-canales-navegables-y-en-areas-de-deltas#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20acogen,y%20se%20adoptan%20otras%20determinaciones.>

Resoluci3n 850 de 2017 (2017, abril 6) Ministerio de Transporte. *Por medio de la cual se establece el contenido del Reglamento de condiciones t3cnicas de operaci3n de los puertos mar3timos y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial. No. 50.198. https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_mintransporte_0850_2017.htm

Rivero Ortega, R. (2013). *Derecho administrativo econ3mico*. Madrid: marcial Pons.