

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 1 de 11

ANÁLISIS DOCTRINAL SOBRE LAS LICENCIAS AMBIENTALES EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA

FABIÁN BETANCOURT ZULUAGA

E-mail: fabezu123@hotmail.com

LUISA FERNANDA ZULETA BERMÚDEZ

E-mail: lufe8614@gmail.com

NATALIA MARÍA ALZATE SALAZAR

E-mail: natalia.alzate@live.com

**Institución Universitaria de Envigado
2016**

Resumen: *El propósito del presente artículo de investigación se centra en establecer los requerimientos necesarios para la expedición de una licencia ambiental para proyectos de infraestructura, de acuerdo con la normativa vigente en Colombia; para ello, se parte de la definición del concepto de Licencia Ambiental, identificando sus principales características y elementos; además, se identifican los alcances normativos del licenciamiento ambiental para proyectos de infraestructura; y por último, se desarrolla una guía ambiental que permita a la comunidad en general conocer los alcances y limitaciones de una Licencia Ambiental para proyectos de infraestructura.*

Palabras clave: *control ambiental, derecho ambiental, licencia ambiental, medio ambiente, proyectos de infraestructura.*

Abstract: *The purpose of this research paper focuses on establishing the requirements for the issuance of an environmental license for infrastructure projects, according to the regulations in force in Colombia; for this, it is part of the definition of environmental license, identifying its main characteristics and elements; Additional regulatory scope of the environmental licensing for infrastructure projects are identified; and finally, an environmental guide to enable the wider community about the scope and limitations of an environmental license for infrastructure projects it develops.*

Keywords: *environmental management, environmental law, environmental permit, environmental infrastructure projects.*

1. INTRODUCCIÓN

La protección del medio ambiente es una de las responsabilidades establecidas tanto para el Estado como para los particulares, en general; sin embargo, la titularidad de esta responsabilidad se encuentra en las

instituciones públicas encargadas de otorgar los diferentes permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales, a través de concesiones o licencias ambientales.

Precisamente, las licencias ambientales son unas autorizaciones que otorga la autoridad competente a aquellas personas (naturales y jurídicas, públicas y privadas) que requieren iniciar una obra u actividad que impacte directamente el medio ambiente, como ocurre en el caso de estudio con las obras de infraestructura que pueden producir ese resultado.

Así mismo, según Casas (2002), la comunidad tiene el derecho de ser partícipe de estas decisiones, pues el medio ambiente sano es un derecho de todos, por lo que se hace necesario establecer un control y seguimiento a dichas licencias; pero existe aún cierto desconocimiento de los mecanismos que establece la normatividad para realizarlos en proyectos de infraestructura.

Para el caso colombiano, uno de esos instrumentos es la licencia ambiental, el cual surge con la Ley 99 de 1993, reglamentada por el Decreto 2820 de 2010 y el Decreto 2041 de 2014, como respuesta de los legisladores a la imperiosa necesidad de mantener la armonía entre el ambiente, como

un bien público, y los intereses ya sean estatales o privados; estableciéndose como uno de los mecanismos que sirve para “mitigar, prevenir, corregir o compensar los daños ambientales que ocasione la ejecución de una obra, proyecto o actividad” (Amaya, 2000, p. 76).

Precisamente, el 15 de octubre de 2014 el gobierno nacional expidió el Decreto 2041 a través del cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 (artículos 49 a 68) que versa sobre las licencias ambientales otorgadas por la autoridad ambiental competente para el desarrollo de proyectos, obras o actividades que pudieran afectar o deteriorar los recursos naturales o introducir modificaciones al paisaje y al ambiente.

La norma contempla que están sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 8° y 9° del Decreto 2041 de 2014, dentro de los cuales se destacan las obras de infraestructura.

Precisamente, en cabeza de las Administraciones Municipales se encuentra

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 3 de 11

la responsabilidad de hacer seguimiento a las obras de infraestructura que se desarrollan en el territorio y las cuales afectan el medio ambiente, obras que requieren antes de ser iniciadas de una Licencia Ambiental para su construcción y desarrollo.

A pesar de ello, muchas veces es difícil para el Estado cumplir con dicha función, por lo cual se hace necesario que la comunidad, como titular del derecho al medio ambiente sano, participe del seguimiento y control a estas Licencias.

El desarrollo del presente trabajo adopta un modelo cualitativo, con el cual se pretende dar a conocer la importancia del requisito de exigibilidad de la licencia ambiental, determinar el tipo de construcciones de obras de infraestructura que la requieren, y explicar de forma clara los requisitos necesarios de la Licencia Ambiental y su aplicabilidad.

2. Alcances normativos del licenciamiento ambiental para proyectos de infraestructura

De acuerdo con Zapata (2014), el Decreto 2041 de 2014 efectuó modificaciones sustanciales en materia de tiempos durante el proceso de licenciamiento ambiental, aunque sigue vigente la Ley 1450 de 2011; su entrada en vigencia se da a partir del 1 de enero de 2015 y deroga en su totalidad, y de forma expresa, el Decreto 2820 de 2010.

Dentro de las modificaciones sustanciales que realizó este Decreto se destaca la definición de Área de Influencia, la cual se refiere a los impactos ambientales significativos que se deriven de la ejecución de un proyecto, obra o actividad.

Para la firma de abogados Brigard y Urrutia (2014), el Decreto 2041 de 2014 fue expedido con el propósito fundamental de atender el mandato del CONPES 3762 de 2013, documento de política pública en el cual se ordena al Gobierno Nacional optimizar el régimen de licenciamiento ambiental en Colombia.

El Decreto 2041 de 2014 apunta al fortalecimiento del procedimiento de licenciamiento ambiental mediante la implementación de herramientas de oralidad durante el análisis del Estudio

de Impacto Ambiental, el establecimiento de visitas al área del proyecto por parte de la Autoridad Ambiental durante la fase de estudio del Estudio de Impacto Ambiental, y la exigencia de criterios de calidad del Estudio de Impacto Ambiental presentado por el solicitante de dicho instrumento de control y seguimiento ambiental. En sentido similar, se limita la oportunidad de la Autoridad Ambiental para solicitar información adicional al peticionario de la licencia ambiental, estableciendo una única oportunidad para dichos efectos (Brigard & Urrutia, 2014).

De otro lado, destaca Cuevas (2015), el decreto se dirige a la actualización de la normativa atinente al licenciamiento ambiental, para armonizar sus disposiciones con normas últimamente expedidas en materia de infraestructura y energías renovables, así como precisiones concernientes a la obligatoriedad de dicho instrumento para obras y actividades concebidas como de alto impacto ambiental.

Al respecto de los términos de referencia, señala Zapata (2014), la regulación se mantuvo igual, exceptuando los párrafos que se incluyeron al artículo 14, que hacen referencia a los organismos que establecen dichos términos. Aquí hay que resaltar que

para los proyectos, obras o actividades del sector de infraestructura, únicamente se les podrá requerir información en fase de pre-factibilidad; por esta razón, los términos de referencia para el Diagnóstico Ambiental de Alternativas del sector de infraestructura deberán ser actualizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En lo que tiene que ver con el contenido del Estudio de Impacto Ambiental se introdujo la obligatoriedad de anexas el Plan de Compensación por Pérdida de Biodiversidad, de acuerdo con lo preceptuado en la Resolución 1517 de 2012.

3. Alcances y limitaciones de una Licencia Ambiental para proyectos de infraestructura

Las licencias ambientales, básicamente, son unas autorizaciones que deben cumplir con los “principios de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de las consecuencias ambientales de una obra concedida por la autoridad ambiental competente para grandes obras o proyectos que afecten considerablemente los recursos y/o modifiquen el paisaje” (Corte

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 5 de 11

Constitucional, 2014, T-462A), las cuales están establecidas en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 2041 de 2014.

Según Moreno (1991), esta figura concierne al principio constitucional de la Planificación de la Gestión Ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible; no es solamente un trámite, sino que es un procedimiento constituido por una serie de requisitos en el cual se destacan: el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental.

Durante el procedimiento administrativo para otorgar la licencia ambiental se debe cumplir, de acuerdo con Macías (1998), con el ejercicio de derechos fundamentales como:

El debido proceso, la participación ciudadana y la protección a las minorías étnicas, promoviendo, de esta forma, el diálogo entre el promotor del proyecto, obra o actividad, la autoridad ambiental y la ciudadanía que participa como elemento entre el medio ambiente y el desarrollo (p. 87).

Es obligatorio para cada proyecto llevar todas las autorizaciones, permisos y/o concesiones para la utilización,

aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean indispensables para el desarrollo y puesta en marcha de la obra o actividad.

De esta manera, al momento de solicitar una licencia ambiental para un proyecto de infraestructura es necesario llevar a cabo un Estudio de Impacto Ambiental, el cual se constituye en un

conjunto de información obligatoria para todos los casos en los que se requiera solicitar una licencia ambiental, que debe incluir: una descripción del ecosistema donde se va a desarrollar el proyecto u obra, y en donde se debe incluir los aspectos socioeconómicos, una descripción de la obra o proyecto con todos sus procesos y tecnologías, así como la totalidad de la inversión, un análisis y evaluación de los impactos y efectos ambientales previstos, en donde se incluyan los impactos socioeconómicos, un Plan de Manejo Ambiental que debe estar compuesto por medidas de prevención, mitigación y compensación, un plan de seguimiento y verificación y un plan de contingencia (Roa y Roa, 2009, p. 115).

De igual forma, destacan Garzón y Figueroa (2005), un proyecto de infraestructura requiere de un Diagnóstico

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 6 de 11

Ambiental de Alternativas –DAA–, el cual se constituye en un documento donde queda plasmada la información que se requiere para evaluar y comparar las distintas opciones bajo las cuales sea posible llevar a cabo un proyecto, obra o actividad, con el propósito de optimizar y racionalizar la utilización de los recursos ambientales y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos; este estudio evita futuras parálisis de las obras por razones que pudieran preverse y el interesado en el proyecto es la persona que debe solicitar a la autoridad competente un pronunciamiento respecto de si la actividad que se pretende llevar a cabo requiere de la dicha presentación.

Este diagnóstico se requiere para obtener la licencia ambiental en todos los proyectos, obras o actividades y su competencia está en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2008), en los casos dispuestos por el Código de Minas o Ley 685 de 2001, y en los proyectos, obras o actividades de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales a los que se refiere el artículo 9 del Decreto 2041 de 2014.

Una vez un proyecto, obra o actividad cumple con los procedimientos de control previos ante las autoridades ambientales, se entrega un acto administrativo que, en caso de ser aprobatorio, estas mismas entidades pasan a ejercer lo que se ha denominado “control posterior” (Decreto 2041 de 2014), el cual, según David (2009), es una etapa, como su nombre lo indica, en la cual se realiza un seguimiento que va, desde la expedición del acto administrativo e inicio de del proyecto, obra, actividad, explotación, hasta el abandono o culminación; tiene como propósito verificar la implementación del Plan de Manejo Ambiental, seguimiento y monitoreo, y de contingencia, así como la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo efectuadas, exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental, verificar el grado de afectación producido al medio ambiente y a los recursos naturales, además de evaluar el desempeño ambiental, considerando las medidas de manejo establecidas para controlar los impactos ambientales, so pena de caer en sanciones que van, desde el pago de multas,

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 11

hasta la suspensión de la licencia ambiental y, por ende, suspensión del proyecto, obra o actividad, bajo el principio según el cual: el que contamina paga.

Con la nueva disposición: Diagnóstico Ambiental de Alternativas, se establece que la Autoridad Ambiental contará con un término máximo de 15 días hábiles para realizar visitas a los proyectos cuando lo considere pertinente, una vez haya verificado que el estudio reúne los requisitos mínimos establecidos en el Manual de Evaluación de Estudios.

Una vez terminados los quince (15) días hábiles, la Autoridad tendrá tres (3) días hábiles para solicitar información adicional al solicitante, quién tendrá un (1) mes para allegar esa información. Éste término puede ser prorrogado de forma excepcional.

Si el solicitante no entrega la información, se ordenará el archivo de la solicitud de pronunciamiento sobre el Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

La Autoridad Ambiental cuenta con un término de diez (10) días hábiles para evaluar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y elegir la alternativa y fijar los Términos de Referencia (Zapata, 2014).

Sin duda alguna, esta actividad es la más importante dentro del control que ejerce la autoridad ambiental, ya que culminados los trámites de estudio, certificaciones y planes, se continúa con la ejecución concreta y efectiva del uso de los recursos naturales.

Este control posterior se lleva a cabo a través de visitas, revisión de los Planes de Manejo Ambiental y del Estudio de Impacto Ambiental, continuos monitoreos de las obras, práctica de pruebas a muestras aportadas para tales monitoreos en caso de ser necesarias, con el propósito de analizar las condiciones socioambientales en donde se ejecuta el proyecto, recorrido de las áreas aledañas para determinar actividades no reportadas, probables impactos no previstos y pasivos ambientales; de igual forma, para verificar la información que se ha presentado, tanto por el beneficiario en el informe de cumplimiento ambiental, como la que faciliten algunas entidades, grupos y/o personas interesados a través de quejas, derechos de petición y acciones públicas.

Es de anotar que las visitas de seguimiento son la herramienta más

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 8 de 11

comúnmente utilizada para llevar a cabo el control posterior, el cual debe ser realizado por personal competente, dependiendo del área de conocimiento y del tipo de proyecto, obra o actividad, y son de dos tipos: visitas ordinarias, para verificación del cumplimiento de tareas ambientales a cargo del beneficiario de la licencia ambiental, así como de la veracidad de la información presentada en los informes de Cumplimiento Ambiental y visitas extraordinarias, las cuales se llevan a cabo cuando ocurren o pueden ocurrir sucesos que ocasionen impactos ambientales de gran magnitud; se efectúan en caso de existir quejas de la comunidad o de entidades públicas o privadas.

5. CONCLUSIONES

El hecho de hacer más expeditos los permisos ambientales para grandes proyectos de infraestructura ha levantado una enorme polémica. Antes del Decreto 2041 de 2014 una licencia ambiental se demoraba cerca de 24 meses en ser expedida, lo que para muchos tenía frenados varios proyectos de desarrollo; con la nueva disposición, se anula

la práctica de la entrega de información 'a cuenta gotas' a lo largo del proceso de licenciamiento, lo cual afectaba los tiempos de respuesta y el trabajo del evaluador. Sin embargo, el Decreto afecta sustancialmente la participación de las comunidades. En su artículo 15 se limita a establecer que solamente se les debe informar el alcance del proyecto. De lo anterior, se infiere que no existiría ningún tipo de participación de estas comunidades sobre el proyecto, limitando así sus posibilidades de intervención en proyectos de impacto para los territorios que habitan.

Como ha podido observarse y analizarse a lo largo de este trabajo, antes del 15 de octubre de 2014 se hablaba de hacer más expeditos los permisos ambientales para grandes proyectos de infraestructura en Colombia, lo cual generó una enorme polémica, pues se pasaría a hablar de expedir licencias ambientales exprés; sin embargo, con la última normativa: el Decreto 2041 de 2014, aunque ya no se habla de licenciamientos ambientales exprés, sí es posible señalar que se establecieron unos tiempos mínimos (15 días hábiles para visitar

opcionalmente la zona y 3 días hábiles para requerir información adicional, por única vez; a su vez, se establecen 30 días hábiles para la evaluación del DAA y para la elección de la alternativa sobre la cual deberá elaborarse el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente y se condiciona a la autoridad ambiental para que expida de manera inmediata el acto administrativo de inicio de trámite de la licencia al momento de completar los requisitos por parte del peticionario), los cuales antes estaban a consideración de la autoridad ambiental competente, de acuerdo con las exigencias técnicas y sociales del proyecto.

La idea con la nueva normativa, en un principio, era reducir los tiempos de licenciamiento ambiental, de 24 meses en promedio a 3,5 meses, y con ello se buscaba, a su vez, no sacrificar su rigurosidad, pero muchos ambientalistas encendieron las alarmas, pues para estos este tiempo tan corto no alcanzaría para hacer un estudio serio y juicioso de los impactos que pudiera tener un gran proyecto; sin embargo, para otros, la medida sí era una cuestión positiva, pues los excesivos tiempos que se tomaba la autoridad

competente, y que se toma hoy en día, para dar una respuesta a este tipo de solicitudes son bastante amplios. El gremio de los petroleros, por ejemplo, aseguró en aquel entonces, cuando se hablaba de licenciamiento ambiental exprés, que debido a este tipo de trámites no era posible llegar a la meta de los barriles que se deben exportar desde Colombia hacia otras regiones del mundo, por culpa de las licencias ambientales que se encontraban en trámite y muchas de las cuales llevaban varios meses esperando; el gremio de la infraestructura, por su parte, manifestaba algo similar con relación a las carreteras, pues consideraba que sin esta reforma obras importantes en materia vial serían inviables.

Otro aspecto a debatir es que las incesantes modificaciones a la legislación ambiental, especialmente en lo que tiene que ver con las licencias ambientales, socavan las posibilidades de llevar a cabo un verdadero control constitucional y social, pues la expedición de una licencia ambiental se reduce cada vez más a llenar una serie de requisitos, en vez de validar un procedimiento que brinde garantías de

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 11

protección de los bienes comunes, de la población y de la vida de las generaciones futuras.

Finalmente, es de anotar que en Colombia ha existido una “pereza administrativa” en la entrega de las licencias ambientales y es por ello que se buscó, con las llamadas “licencias ambientales exprés”, acelerar la entrega de estos permisos para la ejecución de los grandes proyectos del país, pues se ha vuelto costumbre en Colombia, según expertos en la materia como Simón Gaviria, que se confunda la protección ambiental con el otorgamiento de una licencia ambiental, que tarda varios años; es por ello que se deben simplificar los trámites y aplicar lo que ha funcionado, como es el caso del proceso de infraestructura 4G (cuarta generación de concesiones), pero para el caso de las licencias ambientales.

REFERENCIAS

Amaya N., O. D. (2000). *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Brigard y Urrutia. (2014). *Modificación al licenciamiento ambiental*. Recuperado de <http://bu.com.co/es/noticiasypublicaciones/268>, el 15 de agosto de 2016.

Casas, S. (2002). Responsabilidad por daños al medio ambiente. En J. Cursio (coord.), *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (pp. 133-178). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Congreso de la República. (1993). *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*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.146 de diciembre 22.

Congreso de la República. (2010). *Decreto 2820. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*. Bogotá: Diario Oficial No. 47.792 de 5 de agosto.

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-462A*. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Cuevas G., A. (2015). *Piden suspender decreto de licencias ambientales*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/piden-suspender-decreto-de-licencias-ambientales-articulo-543568>, el 15 de agosto de 2016.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 11 de 11

David R., J. M. (2009). *Análisis normativo de las licencias ambientales y la eficacia de su control*. Medellín: Universidad de Antioquia.

[odificaciones implementadas por el Decreto-2041 de 2014 sobre Licencias Ambientales-11-11-2014/](#), el 15 de agosto de 2016.

Garzón D., M. O. y Figueroa G., M. C. (2005). *Las licencias ambientales y sus efectos en el ambiente. Caso Curva de Rodas y Parque Ambiental La Pradera, Antioquia 2004 – 2005*. Medellín: Universidad de Antioquia.

CURRICULUM VITAE

Fabián Betancourt Zuluaga: Estudiante de último año de derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautor del presente artículo, el cual se presenta para optar al título de abogado.

Macías G., L. F. (1998). *Introducción al derecho ambiental*. Bogotá: Legis.

Luisa Fernanda Zuleta Bermúdez: Estudiante de último año de derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo, el cual se presenta para optar al título de abogada.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2008). *Participación*. Recuperado de http://www1.minambiente.gov.co/ministerioparticipacion/participacion_2.htm, el 15 de agosto de 2016.

Natalia María Alzate Salazar: Estudiante de último año de derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo, el cual se presenta para optar al título de abogada.

Moreno T., E. (1991). *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*. Barcelona: Bosch.

Presidencia de la República. (2014). *Decreto 2041. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*. Bogotá: Diario Oficial No. 49.305 de octubre 15.

Roa R., H. y Roa D., C. (2009). *Régimen ambiental: compilado, actualizado y comentado*. Bogotá: Ecoe.

Zapata, J. (2014). *Modificaciones implementadas por el decreto 2041 de 2014 sobre licencias ambientales*. Recuperado de <http://www.hklaw.com/publications/M>