

LAS LICENCIAS AMBIENTALES Y SU PROCESO DE REGLAMENTACIÓN EN COLOMBIA

RESUMEN

Este documento tiene como fin presentar el desarrollo que han tenido en la legislación colombiana las licencias ambientales, su implementación y su proceso de reglamentación, con el fin de establecer las consecuencias positivas y negativas en la protección del medio ambiente.

Mediante el proceso de licenciamiento ambiental se evalúan los posibles impactos que los proyectos, obras o actividades puedan generar, constituyéndose en uno de los principales instrumentos de planificación ambiental en Colombia, que responde al papel de interventor del Estado en los procesos de desarrollo, con el fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida y el adecuado manejo del ambiente. Este es un mecanismo de comando y control que corresponde al ejercicio de la autoridad ambiental y que, según los precedentes internacionales, requiere de proyectos que previamente cuenten con evaluación de impacto ambiental.

INTRODUCCIÓN

La evaluación ambiental se realiza en nuestro país desde los años setenta, cuando apareció el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, pero su implementación se da a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993. A través de los años se han expedido diferentes disposiciones mediante las cuales se han reglamentado las licencias ambientales. Estos cambios han presentado dificultades como trataremos de demostrar en este documento, resaltando que su evaluación ha tenido una manifiesta tendencia a flexibilizar los procesos de licenciamiento, disminuyendo las actividades y requisitos necesarios para evaluar mejor los proyectos.

El proceso de licenciamiento ambiental ha sido considerado, especialmente por el sec-

tor productivo, como un obstáculo para el desarrollo pero, si bien es cierto se requiere del desarrollo económico, también debe tenerse presente que “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal, que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo ambiental de las generaciones presentes y futuras”¹. El aprovechamiento de los recursos naturales, a la luz del principio de desarrollo sostenible, implica naturalmente una concepción restrictiva de la libertad de la actividad económica, cuyo alcance, de conformidad con lo previsto en el artículo 333 de la Constitución Política, se podrá delimitar cuando así lo exija el interés social y el medio ambiente.

¹ Martín Mateo, Ramón. *El hombre, una especie en peligro*. Campomanes Libros, 1993. p. 98.

Estos cambios han presentado dificultades, como trataremos de demostrar en este documento, resaltando que su evaluación ha tenido una manifiesta tendencia a flexibilizar los procesos de licenciamiento, disminuyendo las actividades y requisitos necesarios para evaluar mejor los proyectos.

De este modo el principio de desarrollo sostenible en materia ambiental implica el sometimiento de la actividad económica a las restricciones y condicionamientos que las autoridades ambientales y la normatividad en esta materia imponen a su ejercicio, de manera que el derecho a la libertad económica sea compatible con el derecho colectivo a un ambiente sano.

Dentro de este marco mostraremos cómo se ha dado el proceso de reglamentación de las licencias ambientales y sus implicaciones. Haremos referencia al papel de la institucionalidad ambiental en estos procesos y a la manera como se han abierto los espacios de participación en los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales.

ANTECEDENTES DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES

Las licencias ambientales se establecen para responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer la forma en que puedan ser gestionados de manera responsable con la protección del ambiente.

El logro de este objetivo se fundamenta en la exigencia de la evaluación ambiental, que incluye diferentes estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos de un determinado proyecto, obra o actividad y en ella se proyectan los posibles impactos negativos y positivos, buscando generar un menor efecto sobre el ambiente².

La evaluación de impacto ambiental se desarrolló en nuestro país a partir del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que en sus artículos 27 y 28 regula lo referente a la Declaración de Efecto Ambiental (DEA) y al Estudio Ecológico Ambiental (EEA), tomando el modelo americano de regulaciones ambientales³.

La evaluación de impacto ambiental se desarrolló en nuestro país a partir del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que en sus artículos 27 y 28 regula lo referente a la Declaración de Efecto Ambiental (DEA) y al Estudio Ecológico Ambiental (EEA), tomando el modelo americano de regulaciones ambientales³.

Posteriormente, la Constitución Política de 1991 consagró el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y la protección del patrimonio natural como una función tanto del Estado como de los ciudadanos. Uno de los aportes de mayor importancia de la Carta Política del 91 fue establecer en su artículo 80 que es deber del Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, además de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. De esta forma, el desarrollo sostenible se constituyó en el principio básico de la política ambiental colombiana.

La planificación debería constituirse en uno de los principales instrumentos de la gestión ambiental y, en este sentido, la Constitución modificó la función del Estado al otorgarle la facultad de intervenir en los procesos de explotación, producción, distribución y consumo de bienes y servicios, donde juega un papel significativo el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales, la institucionalidad ambiental encargada de la ejecución de los planes de gestión ambiental y las entidades territoriales con los planes de ordenamiento y desarrollo que deben contener el componente ambiental (Constitución Política, artículos 333 y 334, Ley 388 de 1997).

Adicionalmente, la Ley 99 señala que “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”⁴ y establece la obligatoriedad de las licencias ambientales en la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave⁵ a

en Colombia. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2006. p. 232.

4 En la actualidad se habla de la Evaluación Ambiental Estratégica en las decisiones de gran trascendencia, un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas de política económica, la cual se da en diversos momentos y de manera integral. Sin embargo las EAE no son vinculantes en Colombia, mientras en otros países son obligatorias por sector y características ecosistémicas de una región determinada. Se sugiere ver al respecto: *Avances y Perspectivas de la aplicación de las evaluaciones ambientales estratégicas en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007.

5 Señala la Contraloría General que no contamos con la claridad suficiente porque no se encuentra reglamentado y no se ha definido exactamente el “deterioro grave”.

2 Garmendia, A.; Salvador, A.; Crespo, C.; Garmendia, L. *Evaluación de impacto ambiental*. Pearson-Prentice Hall. Madrid (España), 2008. p. XIII.

3 Macías Gómez, Luis Fernando. “Licencias y permisos ambientales”. En *Perspectivas del Derecho Ambiental*

los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

En este contexto la mencionada Ley 99, en su artículo 50, define la licencia ambiental como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia, de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Lo anterior significa que, en Colombia, la evaluación ambiental se materializa especialmente a través del proceso de licenciamiento orientado a la consolidación del desarrollo sostenible en el largo, mediano y corto plazo, con el objeto de reducir los efectos de los proyectos en los aspectos biofísicos, económicos, sociales y culturales.

Desde estas perspectivas, las autoridades ambientales están llamadas a jugar un papel fundamental en la identificación y evaluación de estos impactos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible, y para controlar o evitar los desequilibrios ecológicos, lo cual resulta indispensable para garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y para cumplir con el deber de protección de nuestro patrimonio natural como lo señala la Constitución Política de 1991.

IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO NORMATIVO DE LAS LICENCIAS

Desde hace varios años la normatividad sobre licencias ambientales ha enfrentado diferentes cambios para adaptarse a las condiciones ambientales o para responder a las demandas del sector productivo, como en el caso de reducir los plazos para llevar a cabo el procedimiento de licenciamiento. Estas modificaciones se han caracterizado por ser acuerdos y negociaciones a través de las cuales se han realizado profundas reformas al procedimiento y, en especial, a la determinación de las actividades o proyectos que requieren de licencia ambiental para su ejecución. Dichas transformaciones

rioro grave”, lo cual genera ambigüedades y genera gran discrecionalidad a las autoridades ambientales que ha sido manejada, en algunos casos, con altos niveles de subjetividad tanto al exigir licencias para actividades que no la requerían como para exonerar del trámite a actividades altamente contaminantes. *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006.*

continúan presentándose sin cesar en nuestra normatividad ambiental, como lo veremos a continuación.

Podríamos hablar de cuatro normas que han sido las fundamentales en la reglamentación del procedimiento para otorgar las licencias ambientales: Decreto 1753 de 1994; Decreto 1728 de 2002, Decreto 1180 de 2003, Decreto 1220 de 2005 y Decreto 2820 de 2010⁶. Sin embargo, han sido varios los intentos para modificar, restringir o limitar la función de las licencias ambientales, como puede evidenciarse a través de las normas sobre supresión de trámite o a través de disposiciones que hacen desaparecer el proceso de evaluación ambiental previa.

Como consecuencia de esta proliferación de disposiciones está claro que, en materia ambiental, este es uno de los temas que ha sufrido más alteraciones, todas ellas orientadas a que sea más laxa su exigencia, al punto de pretenderse en algún momento que la simple presentación de un documento similar al Plan de Manejo Ambiental permitiera iniciar un proyecto, como sucedió con el Decreto 883 de 1997 (tema que abordaremos más adelante), o en su momento con el Código de Minas, que incorporó un procedimiento propio para el licenciamiento ambiental de la minería en el que se destaca que la autorización sólo sería negada por causales previstas en dicha norma (Ley 685 de 2001).

Inicialmente, el Decreto 1753 de 1994 estableció cuales actividades requerían licencia ambiental pero, durante los años posteriores, han existido diferentes formas a través de las cuales se ha buscado desmontar su exigencia. El primer intento de flexibilizar la obligación de la licencia ambiental se presentó con el Decre-

Como consecuencia de esta proliferación de disposiciones está claro que, en materia ambiental, este es uno de los temas que ha sufrido más alteraciones, todas ellas orientadas a que sea más laxa su exigencia, al punto de pretenderse en algún momento que la simple presentación de un documento similar al Plan de Manejo Ambiental permitiera iniciar un proyecto.

6 Adicionalmente, están las siguientes disposiciones: Decreto 1768 de 1968, Decreto ley 2150 de 1995, Decreto 2183 de 1996, Decreto 2233 de 1996, Resolución 655 de 1996, Decreto 883 de 1997, Decreto 788 de 1999, Decreto 1892 de 1999, Decreto 2353 de 1999, Decreto 685 de 2001, Resolución 958 de 2005, Decreto 500 de 2006 entre otros. En la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 presentado por el gobierno actual, se plantea en el artículo 134 y s.s. una nueva reforma al procedimiento de licencias ambientales

Con los cambios en la reglamentación ambiental algunas actividades han sido excluidas del listado de aquellas que requieren de licencia ambiental previa para su desarrollo.

to 2150 de 1995 (de supresión de trámites), en el cual se señaló que el gobierno nacional determinaría los casos en los cuales bastaría con la presentación de un Plan de Manejo Ambiental para iniciar actividades, y que para ello se fijarían los requisitos y contenidos de los mismos. A través de esta norma se quiso integrar los permisos ambientales a la licencia y optimizar el procedimiento administrativo⁷.

Posteriormente se presentó una especie de “clonación” del mencionado Decreto 2150 a través de nuevas normas como los Decretos 883 de 1997, 1122 de 1999 y 266 de 2000, que perdieron su vigencia posteriormente. Es

importante aclarar que una parte del Decreto 2150 se “cayó” y que las normas posteriores buscaron insistir en el propósito de llevar el licenciamiento ambiental a su mínima expresión⁸.

El mencionado Decreto 883 puede ser el caso más significativo en cuanto a la omisión del requisito de la evaluación ambiental, porque estableció el Documento de Evaluación y Manejo Ambiental (DEMA), como único requisito para iniciar las actividades que la misma disposición establecía⁹. Esta norma pretendió, además, sustituir los criterios de deterioro grave y modificaciones considerables al paisaje, por el de “impacto significativo”, para determinar las actividades que requerían de la licencia ambiental.

Esta norma señalaba también que el dueño o responsable del proyecto debería elaborar previamente el DEMA, con una evaluación de los factores de deterioro ambiental que se pudieran presentar. Esto significaba que no se realizaba una evaluación ambiental previa, ni valoración de los posibles impactos del proyecto

por parte de la autoridad ambiental. De esta forma, como lo planteó el mismo Consejo de Estado al declarar su nulidad, se estaba violando tanto la Constitución Política de Colombia como la Ley 99 de 1993¹⁰.

Según la Contraloría General de la República “es evidente y preciso indicar que, durante la vigencia de los decretos mencionados, una importante cantidad de proyectos y actividades obtuvieron la licencia ambiental, con solo el registro de los planes de manejo ante las autoridades ambientales competentes y sin que tuvieran un proceso objetivo riguroso de evaluación y licenciamiento. Sobre esta base, es evidente la falta de una política de Estado frente al licenciamiento ambiental, reflejada en el hecho de que la normatividad expedida carece de la realización de estudios técnicos rigurosos que analicen, evalúen y justifiquen las modificaciones y los ajustes realizados en cada decreto y cada resolución expedida”¹¹.

ACTIVIDADES QUE NO REQUIEREN LICENCIA AMBIENTAL PERO GENERAN IMPACTOS AMBIENTALES

Con los cambios en la reglamentación ambiental algunas actividades han sido excluidas del listado de aquellas que requieren de licencia ambiental previa para su desarrollo. Desde la expedición del Decreto 1728 de 2002 “se modificaron sustancialmente las competencias de las autoridades ambientales reduciendo aún más los proyectos¹², obras y actividades que requerían solicitar licencia ambiental, excluyendo de manera inexplicable muchos otros generadores de importantes repercusiones sobre los recursos naturales y de riesgo para el ambiente. De igual forma, se exoneró de dicha autorización así como de la presentación de los planes de manejo ambiental, a las actividades declaradas como de bajo impacto ambiental incluidas en los decretos anulados, lo que demuestra la tendencia a limitar las funciones de control y seguimiento de las autoridades ambientales”¹³.

7 El Decreto 2150 de 1995 buscaba suprimir y reformar regulaciones, procedimientos o trámites considerados como innecesarios en la Administración Pública y los artículos 133 y 134 sobre el tema de licencias ambientales fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-433 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-433 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Sentencia del Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera), de 26 de febrero 1998, Consejero ponente: Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Expediente núm. 4500), Por su parte, el Decreto 1122 de 1999 fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-923 de 1999 del 18 de noviembre de 1999. M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

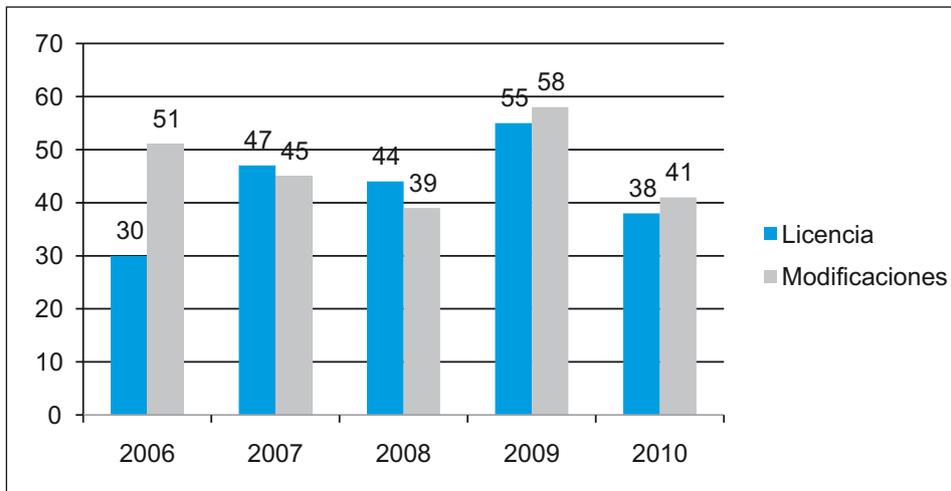
10 Consejo de Estado. Sentencia de 20 de agosto de 1998, Radicación número 4599 y 4647. Consejero Ponente Manuel Santiago Urueta Ayola.

11 Contraloría General de la República. *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente. 2005-2006*. Contraloría General de la República, 2006, p. 163-171.

12 Aunque el Decreto 2820 de 2010 incluye algunas actividades

13 Contraloría General de la República. *Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2005-2006*. Contraloría General de la República, 2006. p. 163.

GRÁFICA 1. HIDROCARBUROS



Fuente: Informe de Licenciamiento Ambiental, diciembre 31 de 2010. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Adicionalmente, el Decreto 1728 eliminó la licencia ambiental ordinaria la cual, en los proyectos de competencia del Ministerio, remitía al titular de la misma a las Corporaciones Autónomas Regionales, para la solicitud de los permisos para uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables necesarios para el desarrollo del proyecto. A partir de la citada norma se estableció la licencia ambiental única, que permite que la autoridad ambiental competente otorgue la licencia ambiental incluyendo los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad y la licencia ambiental global para las obras y actividades relacionadas con los proyectos de exploración minera y de hidrocarburos.

Algunas de estas actividades que sirven para ilustrar esta situación son las siguientes:

HIDROCARBUROS

a. La exploración sísmica no requiere de licencia ambiental, salvo que sea necesaria la construcción de vías para el tránsito vehicular, o que las actividades se realicen en las áreas marinas del territorio nacional en profundidades inferiores a 200 metros (artículo 7 del Decreto 2820 de 2010). Quedan excluidas todas las demás actividades de sísmica con el argumento de que estas no generan mayor impacto, tema que genera aún controversia entre los mismos técnicos. Adicionalmente, esta norma 'plantea inquietudes sobre las razones por las cuales

no se exige licencia ambiental en el caso de áreas marinas en profundidades mayores a las establecidas.

b. En el recientemente expedido Decreto 2820 se elimina del requisito el transporte de hidrocarburos gaseosos que se desarrolle por fuera de los campos de explotación, es decir, la presión y la longitud de las líneas de conducción como condiciones para la exigencia de la licencia, no obstante los graves riesgos, especialmente si se tiene en cuenta que las líneas de conducción pasan por zonas de fragilidad ecológica, o por derechos de vía en zonas donde habitan comunidades vulnerables por este tipo de proyectos.

c. De igual forma se excluyen actividades relacionadas con la distribución de gas natural de uso comercial o industrial, a pesar de los riesgos e impactos que tienen para las comunidades, como se ha evidenciado en los continuos accidentes presentados y que han sido ampliamente difundidos por los medios de comunicación.

MINERÍA

a. Tampoco se requiere de licencia ambiental para la exploración geológico-minera por métodos de subsuelo ni para la ampliación, mejoramiento, reconstrucción y rehabilitación de infraestructura para estos proyectos. La Ley 1382 de 2010 señala en el artículo 13 que "con base en el Estudio de Impacto Ambiental, la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la exploración cuando requiera la

construcción de vías que a su vez deban tramitar licencia ambiental, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante esta etapa. Dicha autoridad podrá fundamentar su decisión en el concepto que al Estudio de Impacto Ambiental hubiere dado un auditor externo".¹⁴

Complementario a esto, preocupa el hecho de que el Código de Minas, en el artículo 34 (Ley 685 de 2001 modificada por la Ley 1382), plantea que no pueden ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, y aquellas que expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Sobre el particular se presenta una inconformidad dado que en el país no han sido declaradas ni delimitadas muchas de estas áreas. Esta norma, tal y como se encuentra expedida, deja abiertas posibilidades para la exploración y explotación de recursos mineros en zonas de la mayor importancia en términos de diversidad biológica y producción de agua y otros recursos¹⁵ como los humedales, los manglares, las reservas forestales, parques nacionales y los páramos entre otros, los cuales deben ser protegidos tanto por el Estado como por los particulares. El problema es la delimitación de las áreas mencionadas.

b. Unido a esto el Código de Minas permite que se haga exploración durante tres años, prorrogables por el un período máximo de 11 años, sin necesidad de licencia ambiental. Con lo anterior se pone en grave riesgo nuestra riqueza natural con la actividad minera, cuya tendencia en el país actualmente va en aumento¹⁶ y la cual tiene que ver con los proce-

sos de prospección, exploración, explotación a cielo abierto o subterráneo, transporte, entre otros.

Las actividades mineras generan impactos tanto en la etapa de exploración como de explotación pero, si bien es cierto en la primera no se requiere licencia ambiental, sí se deben obtener los permisos o autorizaciones a que haya lugar en caso de que se vaya a hacer uso de recursos naturales renovables. Consideramos que en esta etapa también debería ser obligatoria la licencia ya que las actividades en ambas son conexas o relacionadas, con una actividad impactante aunque con diversos grados de afectación.

Entre los diferentes impactos ambientales de la actividad minera, según el Informe del Estado de los Recursos Naturales de la Contraloría General de la República, predominan la alteración de las fuentes de agua, del aire, el suelo, el paisaje, la flora y la fauna, así como las expectativas generadas en las comunidades en las zonas de influencia donde se llevan a cabo las actividades de explotación minera. Se presenta también la remoción de masa importante de cobertura vegetal y de suelo que generan procesos erosivos con el subsiguiente aumento de la sedimentación en los cuerpos de agua y, por ende, cambios en la calidad fisicoquímica de los mismos.

Según el IDEAM, los suelos son fuente de una oferta de bienes y servicios y cumplen una función como soporte de los ecosistemas, como fuente de nutrientes para la biota, como regulador en el ciclo del agua y ciclo biogeoquímico, como productor de fibras y alimentos, y como filtro o depurador de contaminantes entre otras funciones, que se pueden ver afectadas por el desarrollo de actividades mineras (www.ideam.gov.co). A esto debe unirse el grave impacto que se da en materia paisajística.

c. Otro de los impactos de esta actividad es la afectación de la dinámica de las aguas superficiales y subterráneas en las áreas de instalación de los desarrollos mineros. Igualmente, se genera la emisión de material particulado (Partículas Totales Suspendidas, PTS), gases, ruidos y la generación de estériles y escombros.

En la etapa de explotación minera se puede presentar la contaminación del suelo, el hundimiento del terreno y el movimiento del macizo rocoso. En los procesos de beneficio y

14 La Ley 1382 de 2010 recientemente fue declarada inexecutable con efecto diferido a dos años, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011.

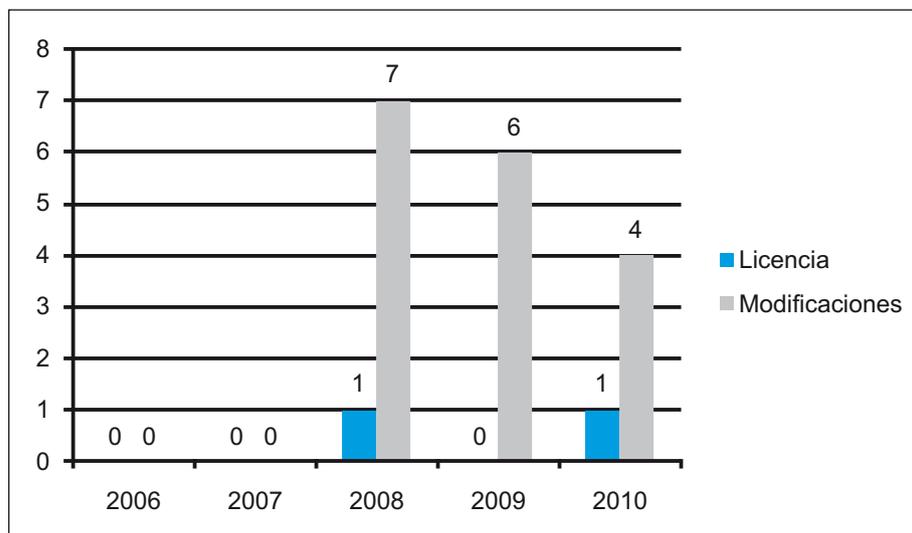
15 El numeral 4 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993 establece que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos son objeto de protección especial.

16 Al respecto ver el capítulo correspondiente a la evaluación preliminar de la minería del carbón y el oro en Colombia en: *Contraloría General de la Repúbli-*

ca. Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2007-2008 Colombia. Contraloría General de la República. Bogotá, 2008.

Las actividades mineras generan impactos tanto en la etapa de exploración como de explotación pero, si bien es cierto en la primera no se requiere licencia ambiental, sí se deben obtener los permisos o autorizaciones a que haya lugar en caso de que se vaya a hacer uso de recursos naturales renovables.

GRÁFICA 2. MINERÍA



Fuente: Informe de Licenciamiento Ambiental, diciembre 31 de 2010. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

transportación se emite material particulado. Finalmente, señala la Contraloría General de la República, la minería tiene como consecuencia la modificación del paisaje y el incremento del uso de recursos naturales, así mismo, se afecta el tejido social y el patrimonio cultural¹⁷.

A esta situación debemos sumar la sustracción de reservas forestales para otorgar concesiones mineras, con el argumento de ser proyectos de utilidad pública y de interés social. Estas sustracciones generalmente se producen en licencias ambientales, no obstante que esta autorización es un acto administrativo de carácter particular y que la sustracción es un acto administrativo de carácter general¹⁸. Estos hechos son muy complejos y tienden a agravarse cuando la actividad minera se realiza en ecosistemas estratégicos que deberían ser destinados sólo a protección, generándose conflictos de uso del suelo en muchos lugares del país y ocasionando graves impactos a los ecosistemas, así como a la salud de la población vecina a las zonas de exploración y explotación.

Los impactos generados por la actividad minera, no obstante los procedimientos de seguimiento y control, e incluso de las multas que se les ha impuesto por parte de las autoridades ambientales, nos alertan sobre la necesidad de esta-

blecer mecanismos de prevención y evaluación real y previa antes de autorizar estas actividades. Esta situación preocupa aún más cuando el ex ministro de Ambiente, Manuel Rodríguez Becerra, señala que Ingeominas ha entregado títulos mineros en 65.176 hectáreas de páramos, estando en curso solicitudes en otras 402.628 hectáreas, lo que equivale al 36 por ciento del área total de estos ecosistemas en el país.

Rodríguez resalta además como el Ministerio de Minas se ha opuesto a incluir en el nuevo Código de Minas la prohibición de la actividad minera en los páramos ante su incompatibilidad con la conservación de estos ecosistemas y por ello llama la atención sobre la necesidad de adoptar medidas contundentes para que no continuemos perdiendo la más noble de las batallas: proteger las fuentes de agua para las presentes y futuras generaciones¹⁹. En el logro de este objetivo consideramos que juega un papel importante, por no decir indispensable, la licencia ambiental que debe ser incluida para todas las fases de los proyectos mineros.

SECTOR ELÉCTRICO

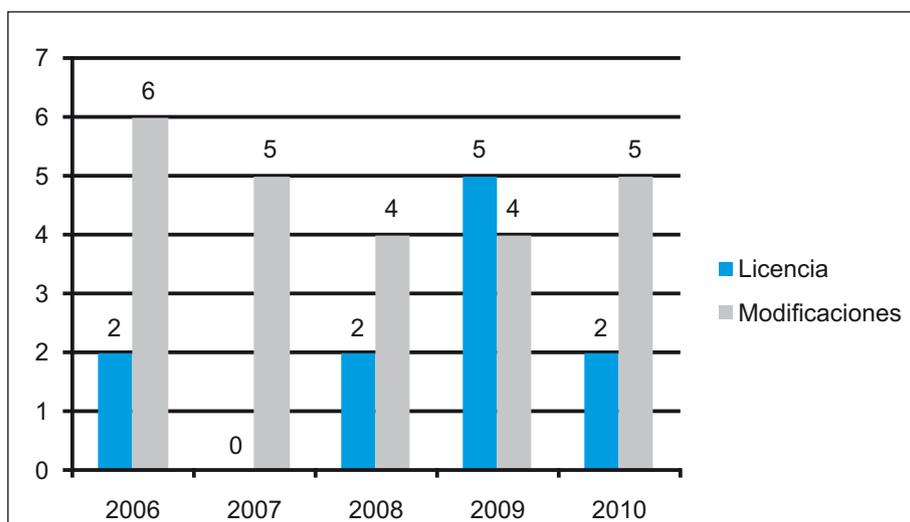
No requieren de licencia ambiental las subestaciones eléctricas sobre líneas existentes; la restitución o sustitución de unidades de generación térmica por otras de tecnologías más limpias; la ampliación de líneas de transmisión de circuito sencillo a doble y triple circuito; repotenciación de líneas de energía existen-

17 *Contraloría General de la República. Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2007-2008 Colombia.* Contraloría General de la República. Bogotá, 2008.

18 La sustracción se efectúa sobre las áreas donde existe la posibilidad de realizar o se estén realizando proyectos que requieren licencia ambiental.

19 *El Tiempo.* "¿Minería en los páramos?", Manuel Rodríguez Becerra, agosto 17 de 2008.

GRÁFICA 3. SECTOR ELÉCTRICO



Fuente: Informe de Licenciamiento Ambiental, diciembre 31 de 2010. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

tes; sistemas de generación sobre instalaciones preexistentes de desarrollo hidráulico; líneas de conexión de plantas de generación al sistema interconectado nacional no mayor de treinta (30) kilómetros; las pequeñas centrales hidroeléctricas; las centrales térmicas con capacidad de generación menor o igual a diez (10) megavatios; las plantas de generación de energía con fuentes solar o de biomasa, menores de un (1) megavatio; las redes de distribución eléctrica del Sistema Interconectado Nacional; los sistemas de telecomunicaciones sobre infraestructura existente; la construcción o instalación de grandes torres electromagnéticas entre otros. Recientemente se excluyó de licencia ambiental a las centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico menor de 100 MW.

INFRAESTRUCTURA

a. Mediante la reglamentación anterior se promovió el desmonte de la licencia ambiental, aunque si se mantenían los permisos ambientales, en caso de requerirlos, para la realización de obras y actividades de rehabilitación de la red vial, de la red férrea y la construcción de puentes. Este tipo de proyectos generan contaminación del agua y del suelo; ocasionan remoción y movimientos de tierra; pueden causar pérdida de cultivos, de vegetación, de hábitat, erosión, eliminación de la cobertura vegetal, alteración de la geomorfología, entre otros impactos.

A pesar de dichos impactos, por varios años se excluyeron estas actividades y, sin embargo, en la norma que recientemente se expidió, el

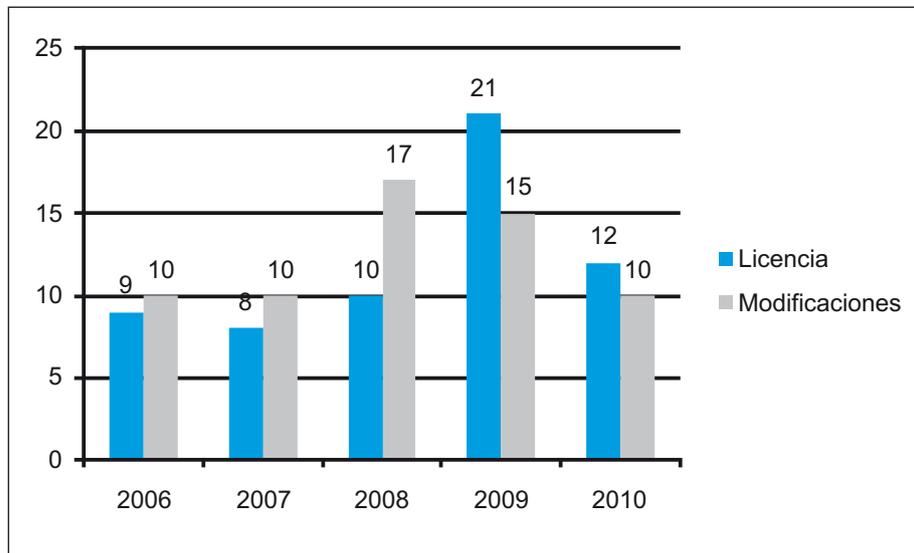
Decreto 2820 de 2010, en materia de vías se determinó que se debe obtener la licencia ambiental en caso de proyectarse los puentes y demás infraestructura asociada y en el caso de la construcción de vías férreas y/o de variantes de la red férrea privada.

c. Tampoco se requiere de la licencia ambiental –aunque sí de algunos permisos ambientales–, en otros proyectos o actividades como la puesta en funcionamiento de las estaciones de servicio de combustible y los depósitos de combustibles. Tampoco tienen este requisito los grandes proyectos de vivienda ni la construcción de centros comerciales²⁰.

d. De igual forma, el Decreto 1180 de 2003 excluyó otras actividades de cumplir con la licencia ambiental. Entre ellas, la construcción de espolones y diques, la construcción y operación de pistas de para aviones de fumigación, ejecución de obras públicas en la red fluvial, transporte de especies, subespecies o variedades de fauna acuática y la inscripción de proyectos municipales ante la autoridad ambiental. Actualmente el Decreto 2820 incluye en la relación de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental, la rectificación de cauces, la construcción de obras marítimas duras y de regeneración de dunas y playas.

²⁰ Se debe exigir licencia ambiental a este tipo de proyecto cuando generan impactos ambientales significativos, de lo contrario es suficiente que se encuentren contenidos en el POT y que se controlen a través de las normas urbanísticas

GRÁFICA 4. INFRAESTRUCTURA



Fuente: Informe de Licenciamiento Ambiental, diciembre 31 de 2010. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

e. El Decreto 1220 de 2005 eliminó el requerimiento de licencia ambiental para la industria manufacturera de explosivos, pólvoras y productos pirotécnicos, e igualmente suprimió el licenciamiento de proyectos, obras o actividades en municipios sin Plan de Ordenamiento Territorial (POT) debidamente aprobado²¹.

f. De igual forma otras actividades o proyectos como la transferencia y las plantas de tratamiento de residuos sólidos, el transporte de residuos peligrosos, la industria manufacturera, las curtiembres, las plantas de beneficio animal, los terminales de transporte, los sistemas de transporte masivo, los proyectos de aprovechamiento forestal, de reforestación y silvicultura comercial, entre otras, que generan impactos ambientales, aunque requieren de permisos y autorización de la autoridad ambiental competente, no requieren de licencia ambiental.

g. Debemos destacar que actualmente la importación y producción de organismos vivos modificados no requieren de licencia ambiental según el Decreto 4525 de 2005. Esto es grave en especial porque no se está dando cumplimiento al principio de precaución y porque no se está permitiendo cumplir con el deber de velar porque el desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia, y la liberación de cualesquiera Organismos Vivos Modificados, se realicen de forma que se evi-

ten o se reduzcan los riesgos para la diversidad biológica²².

Este panorama denota, como lo plantea el profesor Macías, “la ausencia de una verdadera comprensión de su alcance (de la licencia ambiental) por parte de las autoridades, como de los diversos sectores productivos, ha ido convirtiendo la licencia ambiental en un simple trámite, hasta el punto que hoy son prácticamente inexistentes las actividades sometidas a licencia ambiental”²³, dejando de lado su función como instrumento de planificación ambiental y convirtiéndose en un simple procedimiento.

Muchas de las obras, proyectos o actividades antes señaladas se han venido adelantando sin la evaluación ambiental necesaria, generando impactos ambientales sin estrategias claras para manejarlos, compensarlos, mitigarlos o minimizarlos, lo cual evidentemente beneficia a las empresas dueñas de los proyectos pero pone en riesgo el derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano. Consideramos que a esto se le debe hacer un segui-

22 Es importante señalar que el 4 de febrero de 2005, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en su fallo con radicado N° 25000-23-27-000-2003-00181-02 (AP), precisó que tratándose de organismos vivos genéticamente modificados deben tramitarse licencias ambientales después de la entrada en vigencia del Protocolo de Cartagena.

23 Macías Gómez, Luis Fernando. Artículo “Licencias y permisos ambientales”. En *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2006. p. 236.

21 Contraloría General de la República. *Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2005-2006*. Contraloría General de la República, 2006. p. 165.

Fueron muchos los logros durante los años noventa, pero infortunadamente este proceso entró en retroceso al inicio del presente siglo. La estructura institucional para la gestión ambiental colombiana (SINA), después del avance presentado, ha sido restringida, en especial desde que se reestructuró el Ministerio de Ambiente



ANÁLISIS

miento puntual por parte de las autoridades ambientales y por parte de los organismos de control y de la sociedad civil.

Estos cambios demuestran un desmonte progresivo de la licencia ambiental que, en últimas, ha significado la afectación de nuestros recursos naturales y del ambiente. Sin embargo, es importante señalar que las normas sobre licencias ambientales son taxativas, lo cual quiere decir que todas las actividades, obras o proyectos deben ser establecidos en una disposición o decreto para que sean sujetas al requisito de la obtención previa de la licencia ambiental. Hoy vemos con preocupación que el listado tiende a disminuir, además de no incluir de manera suficiente las nuevas actividades que a través del tiempo por sus afectaciones, consideramos que requerirían de este requisito.

CONDICIONES INSTITUCIONALES QUE CONDUJERON A LOS CAMBIOS

El Sistema Nacional Ambiental (SINA) que actualmente funciona en nuestro país es el resultado de un proceso social y estatal interesante que inició en los años cincuenta. Con la organización institucional de 1993 se redefinieron las competencias, funciones y jurisdicciones de las corporaciones, se crearon los institutos de investigación y se dio en el país una dinámica especial en cuanto a la institucionalidad y a la gestión ambiental en pos del desarrollo sostenible, en el cual todos los sectores públicos y privados tenían cabida.

Fueron muchos los logros durante los años noventa, pero infortunadamente este proceso entró en retroceso al inicio del presente siglo. La estructura institucional para la gestión ambiental colombiana (SINA), después del avance presentado, ha sido restringida, en especial desde que se reestructuró el Ministerio de Ambiente y, como consecuencia de esta situación, unido al recorte de la inversión pública ambiental, encontramos que esta cartera y las demás autoridades ambientales no pueden responder a los retos que el tema ambiental les compromete²⁴.

24 Sobre el particular se sugiere ver los documentos de Henry Mance y Guillermo Rudas publicados en los

En relación con las licencias ambientales se destaca como en 1994 se dio un proceso colectivo de trabajo conjunto entre el Ministerio de Ambiente, el sector productivo y las organizaciones sociales para la expedición del Decreto 1753, que reglamenta las licencias ambientales. Esta disposición en su momento fue discutida con diferentes actores en el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental, con el liderazgo del Viceministerio de Ambiente de ese momento. A ello debemos su resultado final, una norma que contiene una importante relación de proyectos, obras y actividades que requerían licenciamiento ambiental para su desarrollo, un procedimiento y unas competencias que sólo fueron modificadas hasta el año 2002.

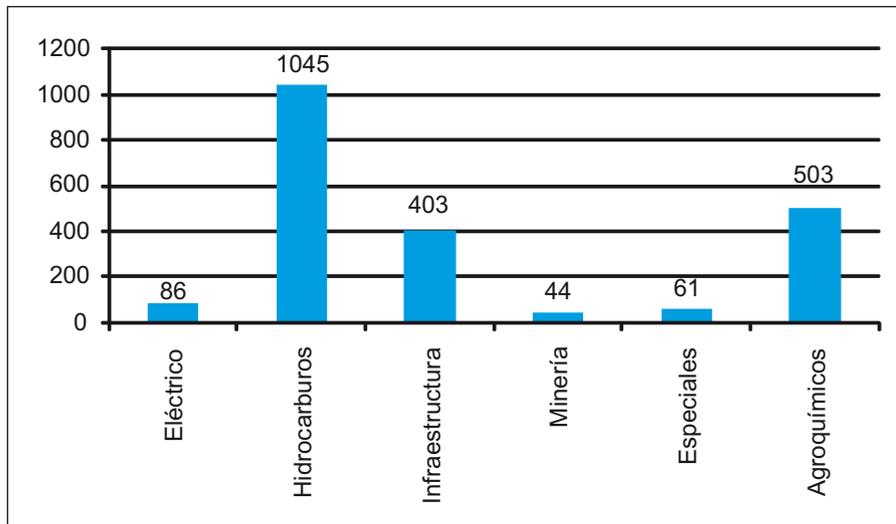
Los posteriores decretos han obedecido a intereses que no conciernen o no se refieren directamente a la protección del ambiente, y por eso los problemas que hemos planteado en relación con las licencias ambientales. Las normas expedidas han sido concertadas con escasa participación de la sociedad civil y, en consecuencia, el tema de la evaluación ambiental se centra en las competencias, actividades objeto de licencia, tiempos, requisitos y alcance de esta autorización ambiental.

Además de los problemas de flexibilización planteados encontramos que actualmente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y otras autoridades ambientales, se encuentran comprometidas en un proceso de gestión de calidad, mediante la aplicación de instrumentos de manejo y control ambiental que propendan por el desarrollo sostenible. Los objetivos de esta política, según esta institución, son aumentar la capacidad de respuesta frente a los términos de las licencias; mejorar el control y seguimiento a los proyectos activos; mejorar la eficacia y la eficiencia de los procesos así como la atención al usuario y facilitar el acceso a la información.

Evidentemente los términos para evaluar tanto del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) como del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) son actualmente menores, con lo cual las licencias ambientales son expedidas en corto tiempo. El procedimiento ha hecho que se presente una disminución en la calidad de las evaluaciones ambientales, porque la premura de tiempo para cumplir con las metas y los términos perentorios establecidos para otorgar la

Documentos de Política Pública del Foro Nacional Ambiental.

GRÁFICA 5. LICENCIAS POR SECTOR, 1993-2011 (TOTAL: 2142)



Fuente: Elaborado por la autora con base en respuesta a derecho de petición fechado el 9 de febrero de 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

licencia hace que los profesionales de evaluación no cuenten con la dedicación y el tiempo suficiente para cumplir con estas tareas y, lo que es peor, con los recursos técnicos y de información necesarios para poder adelantar una evaluación acorde con las necesidades del país.

Adicionalmente, las visitas técnicas o la visita de campo que se realiza a los proyectos, cuando se hacen, no cuentan con el tiempo ni la dedicación previa suficiente para verificar la información. En consecuencia, el seguimiento se centra en la parte documental, en especial, en los estudios remitidos por los dueños de los proyectos. A eso se debe que, cuando se analizan los conceptos técnicos y jurídicos emitidos, se encuentra una transcripción textual de los Estudios de Impacto Ambiental y muy pocos aportes o análisis por parte de los evaluadores.

Lo anterior sin olvidar la ausencia de seguimiento a los proyectos, algo fundamental dentro del trabajo de protección y de licenciamiento ambiental para el país, y la renuencia a hacer uso del principio de precaución para imponer obligaciones complementarias a un usuario así no exista evidencia técnica de la probable ocurrencia de un impacto ambiental.

Las políticas de desarrollo económico del país, que sirven de argumento principal para la aprobación de muchos proyectos, unidas al proceso de gestión de calidad, han ocasionado que la autoridad ambiental dirija sus tareas en la expedición rápida de licencias ambienta-

les con un deficiente proceso de evaluación y dejando a un lado su misión como protectora del ambiente.

La Evaluación de Impacto Ambiental que se hace para valorar los impactos que se producen con los proyectos requiere no solo de tiempo suficiente para realizar esta tarea, sino de conocimientos interdisciplinarios que permitan un estudio juicioso de los diferentes aspectos de los proyectos. Al revisar los expedientes de las autoridades ambientales, encontramos como profesionales de un área determinada realizan la evaluación sobre diferentes tópicos como si fueran expertos en todos los temas. Es prácticamente imposible que una sola persona evalúe los aspectos ambientales, sociales y económicos al mismo tiempo. A esta situación se encuentran abocados los funcionarios para responder a las exigencias de las autoridades de los procesos de gestión de calidad.

La disminución de los tiempos para el otorgamiento de las licencias ambientales obedece a peticiones concretas de los sectores productivos. Sin embargo, como lo plantea la Contraloría, "la reducción de los tiempos puede conllevar a que las diferentes fases se adelanten sin la rigurosidad que ameritan, toda vez que es evidente la debilidad de las autoridades ambientales en su capacidad institucional para llevar a cabo las etapas del proceso de licenciamiento. Se ha enfocado de manera poco acertada la optimización del proceso al plantearse esta como base en metas de reducción

Las políticas de desarrollo económico del país, que sirven de argumento principal para la aprobación de muchos proyectos, unidas al proceso de gestión de calidad, han ocasionado que la autoridad ambiental dirija sus tareas en la expedición rápida de licencias ambientales con un deficiente proceso de evaluación y dejando a un lado su misión como protectora del ambiente.

de tiempos, lo cual no garantiza en la práctica una mayor eficiencia, por el contrario, se debe tener especial cuidado y propender porque se logre el fin último del instrumento y no manejarlo con argumentos que tienen más a suprimirlo o reducirlo a un simple formalismo²⁵.

Lo anterior adicionalmente plantea la necesidad de realizar una evaluación no sólo sobre la capacidad, eficiencia y oportunidad de expedición de la licencia ambiental, sino sobre su calidad y certeza en la evaluación ambiental. La premura del tiempo para que los profesionales realicen la evaluación y el hecho que los términos sean supuestamente perentorios, ha hecho que la autoridad ambiental se transforme en un ente expedidor de licencias y no en un controlador y protector del medio ambiente²⁶. Los funcionarios se ven abocados a realizar el proceso de licenciamiento contra el tiempo, respondiendo no a los postulados de protección y planificación ambiental sino a las necesidades de un supuesto "desarrollo" económico del país.

Unido a lo anterior se plantea preocupación por el alto número de contratistas que hacen parte de la Dirección de Licencias Ambientales en contraposición de los funcionarios de planta, como lo ha planteado el ex ministro Manuel

Rodríguez Becerra²⁷. Evidentemente el personal encargado de estos procesos ha venido cambiando con el tiempo, los expertos que ha tenido por ejemplo el Ministerio de Ambiente han salido de la institución lo cual genera tiempos especiales para conocer el proceso y las dinámicas actuales hacen que se presente "pérdida de memoria institucional proveniente de la deficiente implementación de sistemas de información integrales, lo cual dificulta los procesos de retroalimentación, auto evaluación y mejoramiento institucional, a la vez que restringe la participación ciudadana al no

disponer de información completa y oportuna que le permita intervenir adecuadamente"²⁸.

LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN²⁹

La Constitución Política señala claramente que es deber del Estado promover la participación en las decisiones ambientales³⁰. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano y, en especial, a través del principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y con el Convenio de Aarhus, se ha reconocido que, para estar en condiciones que hagan valer el derecho que tiene toda persona a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental.

En aras de promover este principio, y con el fin de evitar futuros conflictos, es conveniente que desde el momento en que se inicia un proceso que lleve al otorgamiento de una licencia ambiental se informe a los interesados, es decir, a las personas que puedan verse beneficiadas o afectadas por el mismo, y que puedan participar en las decisiones que se tomen.

La participación ciudadana que se da a través de las audiencias públicas ambientales, las consultas previas y la intervención en los procesos administrativos ambientales, exige tener presente que los proyectos pueden generar diferentes expectativas e intereses y que sobre ellos se pueden presentar propuestas, opiniones y objeciones que deben ser tomadas en cuenta para la toma de la decisión final. Cuando los mecanismos de participación son ejecutados conforme a la normativa aplicable, los niveles de conflictividad tienden a desaparecer constituyéndose entonces la participación en un elemento de paz para nuestro país.

Sin embargo, se ha logrado establecer, a partir de información dada por las mismas autoridades ambientales, que estos procesos de participación en los procesos de licencias ambientales son mínimos y que ellos se limitan

25 Contraloría General de la República. *Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2005-2006*. Contraloría General de la República, 2006. p. 168.

26 Ver: Rodríguez, G. A., "La licencia ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización". En: *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Universidad del Rosario. 2009.

27 *El Espectador*. "El dedo en la llaga del Minambiente", enero 30 de 2011.

28 Contraloría General de la República. *Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2005-2006*. Contraloría General de la República, 2006. p. 189.

29 Con base en: Rodríguez, G. A., Muñoz Ávila, L. *La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Universidad del Rosario. 2009.

30 Garmendia, A.; Salvador, A.; Crespo, C.; Garmendia, L. *Evaluación de impacto ambiental*. Pearson-Prentice Hall. Madrid (España), 2008. p. XII.

TABLA 1

Año	Licencias ambientales otorgadas	Consultas previas	Audiencias públicas
1993	77	0	0
1994	160	6	1
1995	183	7	13
1996	173	6	4
1997	137	10	3
1998	104	11	6
1999	115	6	6
2000	96	4	3
2001	92	11	3
2002	75	4	1
2003	107	0	0
2004	89	3	3
2005	138	1	0
2006	108	21	4
2007	105	16	3
2008	96	10	1
2009	99	8	7
2010	158	16	1
2011 (febrero)	30	1	1
Total	2142	141	60

Fuente: Respuesta a derecho de petición fechado el 9 de febrero de 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

simplemente a informar a las comunidades sobre los proyectos a través de una reunión de socialización³¹.

Esto no garantiza procesos de participación real y efectiva y termina por confirmar lo planteado por la Contraloría General en el sentido de evidenciar “una gran debilidad por parte de las autoridades ambientales en la generación de canales y estrategias de interacción proactiva con las comunidades y los diferentes actores sociales, limitándose a generar una información general sin las debidas y oportunas socialización y divulgación³².

Lo que ha acontecido con el ejercicio de los diferentes mecanismos de participación administrativa dentro de los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales nos deja de

31 Rodríguez, G. A., Muñoz Ávila, L. *La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Universidad del Rosario. 2009.

32 Contraloría General de la República. *Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2005-2006*. Contraloría General de la República, 2006. p. 171.

manifiesto la necesidad de articular verdaderas fórmulas de incidencia y participación de la sociedad civil en las decisiones y en los procesos de planificación ambiental.

SUGERENCIAS PARA MEJORAR LOS PROCESOS

Partimos de señalar que el hecho de flexibilizar las licencias ambientales implica muchas veces un retroceso injustificado respecto del nivel de protección ambiental alcanzado por vía constitucional, ya que el principio de progresividad obliga al Estado colombiano a no tomar medidas que constituyan una interrupción o devolución injustificada en el cumplimiento gradual y progresivo de la obligación que tiene este de proteger los derechos. Por eso, en aras de lograr el desarrollo sostenible y garantizar la aplicación de los principios de prevención y precaución, deben realizarse ajustes al proceso para el otorgamiento de las licencias ambientales. Para ello se sugiere tener en cuenta varios elementos como:

En primer lugar, que el problema a resolver no se encuentra en los tiempos y dedicación utilizados en el proceso de otorgamiento y seguimiento de licencias o el sistema de gestión de calidad. El tema de fondo es la calidad de la evaluación y la protección ambiental. Los derechos no son solo para que se garantice el desarrollo económico y empresarial, sino que tienen que ver con todos, por eso la evaluación ambiental debe responder al principio de equidad y no se deben autorizar proyectos sin realizar un verdadero estudio de las implicaciones sociales, culturales, económicas y ambientales.

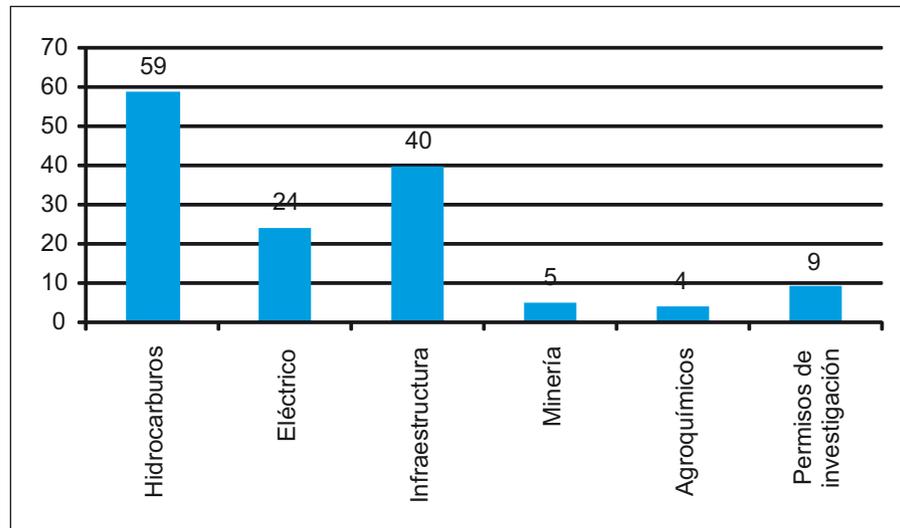
El ambiente es de interés para todos e implica responsabilidades que deben ser asumidas y tenidas en cuenta en los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales, así como los principios ambientales para evitar, disminuir o manejar lo máximo posible, las afectaciones y los impactos que los proyectos, obras o actividades puedan generar.

Los principios ambientales se pueden aplicar a través de la evaluación que tiene como objetivo detectar los problemas que un proyecto

Los derechos no son solo para que se garantice el desarrollo económico y empresarial, sino que tienen que ver con todos, por eso la evaluación ambiental debe responder al principio de equidad y no se deben autorizar proyectos sin realizar un verdadero estudio de las implicaciones sociales, culturales, económicas y ambientales.



GRÁFICO 6. CONSULTAS PREVIAS POR SECTOR (TOTAL:141)



Fuente: Elaborado por la autora con base en respuesta a derecho de petición fechado el 9 de febrero de 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

conlleva con el fin de prevenirlo o manejarlo de manera adecuada para evitar la pérdida o afectación de los ecosistemas, para promover la conservación de nuestra diversidad y el desarrollo sostenible en toda su dimensión no solo en lo correspondiente al desarrollo económico.

En los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales se deben evaluar no sólo los impactos que los proyectos generan en el medio (biótico, físico y social y económico), sino que la evaluación debe valorar cuantitativa y cualitativamente las afectaciones en otros ámbitos con el fin de establecer medidas preventivas o de protección en el ámbito social-cultural. La evaluación debe ser integral y rigurosa, cubriendo todos los tópicos con relación a los proyectos. Es necesario entonces, establecer una metodología de valoración de impactos sociales y culturales además de la forma de compensación cuando ellos no puedan prevenirse o mitigarse.

Consideramos que el sector ambiental debe fortalecerse tanto en lo referente a lo institucional como a lo financiero. Mientras esto no se realice es imposible lograr que los procesos de otorgamiento de licencias puedan ser óptimos. Se requiere de grupos interdisciplinarios calificados con dedicación exclusiva para este tipo de procesos, de instituciones comprometidas con la protección de nuestros recursos naturales que posibiliten una verdadera planificación ambiental en Colombia.

Las autoridades deben mejorar los procesos de otorgamiento de las licencias tanto en los aspectos técnicos como jurídicos. Adicionalmente y con el fin de prevenir futuros conflictos en relación con los proyectos, se recomienda que en todo proceso para otorgamiento de licencia ambiental se incluyan procesos previos y adecuados de información y participación. Para ello, no se requiere que siempre se presente la solicitud sino que las autoridades pueden hacerlo de oficio.

En cuanto al tema de control y seguimiento de las licencias ambientales, que según el informe de la Contraloría son los que presentan mayor debilidad y, por ende, las que menos efectividad han tenido, es necesario que se promuevan visitas intempestivas, para ver como se están llevando a cabo los proyectos. De esta forma se pueden adoptar medidas correctivas y oportunas que prevengan o minimicen los impactos o medidas de índole sancionatoria, si es el caso, de conformidad con la Ley 1333 de 2009.

Sería importante que en los procedimientos se contara con la coordinación y el apoyo entre las diferentes autoridades y entre las diferentes dependencias de las instituciones que participan en el proceso además de los institutos de investigación y de las autoridades ambientales regionales o que las mismas no son tenidas en cuenta y en ocasiones, se percibe descoordinación entre las mismas dependencias de una misma institución.

Otro aspecto a resaltar es la necesidad de coherencia y coordinación entre los diferentes planes y programas que existen. Sería fundamental que los Planes de Ordenamiento Territorial, el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los Planes de Acción Trienal (PAT) y los POMCA estuvieran coordinados y se tuvieran en cuenta en el otorgamiento de las licencias ambientales. Los anteriores instrumentos no son los únicos, pero son representativos de esa obligación de planificar el desarrollo sostenible del país. Sin embargo, encontramos una carencia de armonización entre los mismos, lo cual termina en últimas por dificultar la posibilidad de garantizar los derechos ambientales.

La licencia ambiental es un instrumento fundamental de planificación pero ha perdido esta función con lo que se ha planteado, no es un simple trámite para adelantar un proyecto. Se deben establecer en consecuencia tareas urgentes porque no es viable seguir disminuyendo o flexibilizando las actividades que requieran de licencia ambiental para su desarrollo y los términos para el otorgamiento de este acto administrativo de carácter particular, deben estar acordes con una evaluación ambiental seria, concisa y que responda a los intereses colectivos, a la protección de nuestro ambiente y/o para evitar el deterioro grave de nuestros recursos naturales.

La eficacia de este proceso depende de la efectividad para la protección y conservación de nuestra riqueza natural y de las áreas de importancia ecológica del país; de la planificación, el manejo y aprovechamiento de nuestros recursos y de garantizar el desarrollo sostenible.

En este sentido, consideramos que es necesario contar con procedimientos y parámetros regulares, previamente establecidos para la evaluación de los estudios ambientales y llamamos la atención de todos los sectores, las instituciones, el sector productivo, la academia y la sociedad civil para que trabajen de manera conjunta en el mejoramiento de estos procesos bajo el entendido que de esta forma se puede garantizar el derecho a gozar de un medio ambiente sano. También sería pertinente contar con una metodología para calcular las compensaciones y para medir la eficiencia y efectividad de las medidas adoptadas en el marco de las licencias ambientales.

Finalmente, debemos resaltar la importancia que tiene la licencia ambiental en la planificación, en la protección de los recursos naturales, en los procesos de participación y en la efectiva implementación del derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano.

Policy papers



32. CHINGAZA. MAS QUE AGUA PARA BOGOTÁ. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO DE NATURALEZA PARA EL ORIENTE DE BOGOTÁ

Las Áreas Protegidas (AP) en inmediaciones de centros urbanos han adquirido importancia mundial². En zonas de influencia de Bogotá se encuentran AP del orden nacional, regional y local, y el beneficio más reconocido de estos espacios es el agua de Chingaza. Sin embargo, estas áreas tienen potencial de uso público, recreativo y ecoturístico para el conglomerado urbano más grande del país. Este es un reto para la política pública que permitiría, además, la retribución de beneficios a una población rural y campesina que quedaría así vinculada con un mercado equitativo de conservación. En este documento, se presentan situaciones de municipios en la influencia del Parque Nacional Chingaza (Guasca, La Calera, Choachí y Fúmeque) y reflexiones para promover una política pública de turismo de naturaleza en el Oriente de Bogotá, como resultado del trabajo que desde 2006 han realizado la Fundación Humedales, la Asociación Ceamos e Interpretemos, en convenios con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Corpoguavio y las alcaldías de La Calera y Choachí.



Nº 31. BOGOTÁ - SABANA. ¿GOBERNABILIDAD POSIBLE? REFLEXIONES DE LA MESA DE EXPERTOS

El Foro Nacional Ambiental, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional y con la participación de numerosos expertos del Distrito Capital y de la Gobernación de Cundinamarca, de organizaciones no gubernamentales, del sector privado, del sector académico y de muchos quienes han participado en la gestión pública y en el debate sobre la relación entre Bogotá y la Sabana en los últimos años, organizó la mesa de trabajo 'Bogotá y la Sabana ¿gubernabilidad posible?' para abordar el tema de los conflictos de gobernabilidad en la expansión urbanística de la ciudad. Este documento sintetiza los principales temas debatidos y los aportes de los participantes.

El presente documento fue elaborado por Gloria Amparo Rodríguez.

Directora de la Especialización y de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. gloria.rodriguez@urosario.edu.co

El Foro Nacional Ambiental es una alianza entre Ecofondo, la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol, la Fundación Natura, Tropenbos Internacional Colombia, la WWF Colombia, la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario, que inició sus actividades en 1997, como una instancia de carácter permanente. El Foro es un espacio para la reflexión que busca la integración de la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo en Colombia.

Consejo directivo: Camila Botero, Martha Cárdenas, Ligia Arregoces (e), Elsa Matilde Escobar, Ximena Barrera, Gloria Amparo Rodríguez, Carlos Rodríguez, Manuel Rodríguez Becerra (presidente).

Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

www.foronacionalambiental.org.co