

# **Analizar la gestión del derecho administrativo frente a las licencias ambientales en Colombia entre 2016 a 2020**

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana



**Analizar la gestión del derecho administrativo frente a las licencias  
ambientales en Colombia entre 2016 a 2020**

Autor  
Marcela Escobar Borja  
Septiembre 2020

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana

## **RESUMEN**

El derecho administrativo ha asumido un rol significativo para la conciliación de los intereses del Estado, las empresas y la comunidad, tal es el caso de la búsqueda de un control sobre la explotación de recursos públicos para la generación de beneficios económicos, y para lograrlo, las licencias ambientales ha sido un acto administrativo implementado. Ante este compromiso, ha surgido la necesidad de Analizar la gestión del derecho administrativo frente a las licencias ambientales en Colombia entre 2016 a 2020 a través de la investigación cualitativa, y la revisión de literatura. De esta forma fue posible identificar que la gestión ha sido positiva en la actualización y adaptación de la normatividad frente a las necesidades de regulación existentes, sin embargo, no se ha realizado un debido cumplimiento de estas en los procesos de evaluación, otorgamiento, ejecución y finalización de las licencias otorgadas, además de los actos de flexibilización de estas medidas para la generación de beneficios económicos, representando entonces riesgos ambientales para la fauna, flora y los mismos seres humanos. Ante esta realidad la oportunidad de mejora no radica en una ampliación de la normatividad, sino en la generación de claridades para evitar limitaciones de interpretación y en un riguroso cumplimiento de la ley.

**Palabras clave:** derecho administrativo, licencias ambientales, derecho ambiental, sostenibilidad, medio ambiente.

## **ABSTRACT**

ii

Administrative law has assumed a significant role for the conciliation of the interests of the State, companies and the community, such is the search for control over the exploitation of public resources for the generation of economic benefits, and to achieve this, the environmental licenses have been an administrative act implemented. Given this commitment, the need has arisen to analyze the management of administrative law against environmental licenses in Colombia between 2016 and 2020 through qualitative research, and literature review. In this way, it was possible to identify that management has been positive in updating and adapting the regulations to the needs of existing regulation, however, due compliance with these has not been carried out in the evaluation, granting, execution and termination of the licenses granted, in addition to the acts of flexibilization of these measures for the generation of economic benefits, thus representing environmental risks for fauna, flora and human beings themselves. Faced with this reality, the opportunity for improvement does not lie in an expansion of the regulations, but in the generation of clarity to avoid limitations of interpretation and in strict compliance with the law.

**Keywords:** administrative law, environmental licenses, environmental law, sustainability, environment.

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	2
Capítulo 1 .....	29
Diagnóstico de la situación ambiental en Colombia frente a las licencias ambientales entre 2016 a 2020 .....	29
Capítulo 2 .....	38
Descripción de la normatividad asociada a las licencias ambientales desde el derecho administrativo .....	38
Capítulo 3 .....	46
Descripción de la gestión del derecho administrativo frente al derecho ambiental desde las licencias ambientales entre 2016 a 2020 .....	46
Conclusiones .....	53
Bibliografía .....	55

## Introducción

### Planteamiento del problema

El derecho ambiental tiene como objetivo ser un sistema normativo que contribuya a preservar la fauna, flora y demás recursos naturales que hacen parte del entorno humano, de forma que se realice una gestión sostenible de estos. Esta necesidad entra en discusión con las resistencias político-económicas que visualizan el entorno ambiental como recursos que deben ser explotados para mejorar la economía del país, de ahí la importancia de las licencias ambientales como acto administrativo para mediar los intereses entre públicos y privados.

Las licencias ambientales consisten en las autorizaciones brindadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) “para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje” (CAR, 2020, párr. 3). Estas autorizaciones generan implicaciones de cumplimiento frente a ciertos requisitos y obligaciones desde las cuales se busca prevenir, mitigar, corregir y compensar los efectos ambientales del proyecto.

A pesar de la existencia de las licencias ambientales, Rojas (2013) manifiesta que las normas que fundamentan estas licencias en Colombia, no generan límite de uso de los ecosistemas, mientras que las restricciones que se establecen están a cargo de los funcionarios responsables de evaluar la solicitud. Al respecto, es importante resaltar que la libertad que tienen los funcionarios para establecer los límites genera un riesgo de priorización de intereses del actor poderoso, es decir del empresario o del mismo Estado,

frente a un actor débil que lucha para que se garantice el derecho colectivo a un ambiente sano.

Adicional a esto, Rojas (2013) señala que es difícil que los intereses ambientales asuman la misma importancia que los económicos, y esto tiene su argumento en la normatividad colombiana, la regulación sobre las autoridades ambientales es limitada mientras que desde los sectores económicos se busca lograr mayor flexibilización de las normas ambientales a través de excepciones o incluso las licencias exprés. Tal es el caso de que en la actualidad con la presencia de la pandemia generada por el Covid-19 y la facultad del gobierno para generar numerosos decretos, los empresarios solicitaron al gobierno la flexibilización de trámites ambientales, siendo una forma para debilitar los mecanismos existentes de legislación y la institucionalidad en Colombia (Revista Semana, 2020), además de ser un riesgo para la vulneración de los derechos humanos colectivos de los ciudadanos como el establecido en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Corte Constitucional, 1991, art. 79).

De forma complementaria a este derecho, con la petición realizada por los empresarios, se busca la limitación del derecho a la consulta previa, que en su momento

ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un derecho constitucional fundamental porque permite reconocer la diversidad étnica y cultural integrada en los artículos 7, 8 y 80 de la Constitución Política de Colombia, y que les permite a las comunidades proteger sus territorios, ecosistemas y recursos hídricos.

Al respecto, Santa (2018) considera que la flexibilización puede direccionar hacia una desaparición de la protección ambiental dentro del sistema jurídico colombiano relacionada con asuntos económicos y el tiempo necesario para los trámites de las licencias ambientales, esto está a su vez relacionado con una priorización del crecimiento económico apoyado en la explotación de los recursos naturales por parte del Estado como modelo económico, por encima de garantizar el derecho ambiental a los ciudadanos (Maldonado y Tovar, 2018).

Otra de las problemáticas dentro del acto administrativo de las licencias ambientales, corresponde a la falta de seguimiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) a las licencias ambientales generadas, específicamente se conoce que:

La ANLA no hace seguimiento a las licencias ambientales que ha otorgado a grandes obras de infraestructura en Colombia, tales como la Ruta del Sol, la ampliación de la segunda pista del aeropuerto El Dorado y la PTAR Salitre, entre otras (Contraloría, 2017, párr. 4).

De las anteriores situaciones, el caso más importante es la licencia de la Ruta del Sol II en la cual la Contraloría identificó 442 incumplimientos durante un año, todos repetitivos, y no se realizaron sanciones o multas al consorcio (Contraloría, 2017). Así mismo, Santa

(2018) señala que la ANLA otorga licencia sin los estudios mínimos que permitan conocer los posibles impactos ambientales.

Por su parte, Gómez y Ramírez (2018) afirman que en Colombia se presenta la problemática de una alta discrecionalidad en la forma en que las autoridades ambientales pueden establecer cargas adicionales a los beneficiarios de las respectivas licencias, evidenciando la necesidad de que exista un “equilibrio entre la garantía de una efectiva protección de los recursos ambientales por parte del Estado y el establecimiento de las reglas de juego claras que permitan brindar mayor certeza jurídica” (p. 15).

Estas debilidades en los límites y subjetividad en las normas, generan como consecuencia un descontrol de los ecosistemas, riesgos para la diversidad tanto biológica como cultural, y a que algunas comunidades sean víctimas de los proyectos licenciados. Así mismo, es una realidad que obstaculiza que se garantice el derecho a futuras generaciones a un medio ambiente sano, debido a que no se cumplen los principios de precaución, prevención y responsabilidad.

Ante estos riesgos ambientales que generan los proyectos, se ha venido generando un aumento en el movimiento ambiental de la sociedad civil por medio de organizaciones no gubernamentales e incluso partidos ecológicos desde los cuales se busca generar consciencia y realizar denuncias en los casos necesarios de oposición (Lozano, 2016). No obstante, Munévar y Valencia (2019) manifiestan que existen unas barreras de acceso a la justicia ambiental a nivel formal y material, al respecto especifica que los ciudadanos no tienen las suficientes cargas de prueba para evidencia la amenaza de daño, son pruebas que “desbordan su capacidad técnica y económica que resulta desproporcionada” (p. 53).

En este punto es posible concluir la problematización con el hecho de que las licencias ambientales gozan de un criterio de legalidad que ampara el acto administrativo, sin embargo, la gestión que se ha realizado a las licencias ambientales desde su otorgamiento hasta el seguimiento ha sido deficiente, lo cual pone en riesgo la vulneración de los derechos colectivos como al ambiente sano que al mismo tiempo está conectado con la vida, la salud, la integridad física, entre otros, y ante estos el Estado es el responsable de garantizar la diversidad e integridad del ambiente desde su prevención, protección y regulación de las licencias ambientales, además de los procesos de sanciones (Cortés, 2020), ante esta responsabilidad de garantía Amaya (2001) manifiesta que la normatividad colombiana es ineficaz, existe escaso compromiso del gobierno, inapropiado desarrollo normativo, desorden institucional y vacíos en los mecanismos para su aplicación, lo cual genera que el derecho administrativo no sea eficaz frente a la satisfacción de los intereses de la población y la garantía de los derechos colectivos.

#### Pregunta de investigación

¿Cómo ha sido la gestión del derecho administrativo frente a las licencias ambientales en Colombia entre los años 2016 a 2020?

#### Justificación

El hecho de analizar la gestión del derecho administrativo representa aportes a nivel ambiental, social, económico, político y académico, debido precisamente a que una acción tiene incidencia en la otra de forma positiva o negativa, y mucho más en estos asuntos importantes para el desarrollo de un país.

Inicialmente, es importante resaltar que la solución a muchas de las problemáticas como las ambientales, requieren de una fase inicial que es el diagnóstico, “una descripción, análisis y valoración de las necesidades sociales, lo que significa llevar a cabo la interpretación de una situación existente en comparación con un modelo ideal de referencia” (Díaz y Fernández, 2013, p. 432).

Por eso, a través de este trabajo se logrará comprender mejor la situación ambiental con relación a las licencias ambientales desde una perspectiva objetiva que integre a los actores principales como la sociedad civil, los empresarios y el Estado, de forma que sea un insumo que aporte a la toma de decisiones sobre el mejoramiento de la gestión dentro del proceso del derecho administrativo pero también que permita garantizar los derechos colectivos a un medio ambiente sano que al mismo tiempo aporta a la calidad de vida y a la salud de las personas; y que se generen frecuentes y actualizados espacios de inclusión, diálogo, concertación, construcción conjunta entre los actores implicados dentro de las licencias ambientales como parte de los derechos ciudadanos. Lo anterior es importante porque “la inclusión es un proceso. Es decir, no se trata simplemente de una cuestión de fijación y logro de determinados objetivos y asunto terminado. En la práctica la labor nunca finaliza. La inclusión debe ser considerada como una búsqueda interminable de formas más adecuadas de responder a las problemáticas” (Espín y Mera, 2019, p. 38).

Al respecto, se debe tener en cuenta que garantizar los derechos colectivos a un medio ambiente sano, también genera beneficios en el cumplimiento de los compromisos con los tratados internacionales de medio ambiente como son el convenio de diversidad biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la

Sequía UNCCD, Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales-UPOV, Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio Marco Cambio Climático, Protocolo de Kioto, Convenio de Estocolmo Sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes – POPS, Tratado de Cooperación Amazónica – TCA, entre otros (Ministerio de ambiente, 2020). Esto es importante, porque Colombia asume unos compromisos frente a los tratados con los cuales tiene convenio y debe realizar una rendición de cuentas sobre estos, por lo que la garantía del derecho a un medio ambiente sano desde un manejo adecuado de las licencias ambientales, podrá posibilitar un desarrollo sostenible que genere bienestar a todos los seres implicados. Así mismo, se debe tener en cuenta que:

La implicación concreta a nivel internacional del reconocimiento como derecho fundamental al medio ambiente, debe ser un criterio de interpretación en el sistema interno, una directriz para cualquier decisión judicial, y/o la realización de políticas públicas y leyes en cualquier materia, como progresivamente lo ha venido entendiendo la Corte Constitucional en diferentes fallos (Universidad del Rosario, 2015, p. 13).

En consecuencia, el logro de un hecho ambiental contribuye positivamente en el bienestar de los ciudadanos, y también en el hecho de que se logre una economía sostenible que es indispensable en la actualidad cuando son numerosas las problemáticas ambientales que generan riesgos para la preservación de la fauna, la flora y otros recursos como el agua, que es vital para la existencia de las presentes y futuras generaciones, es por esto que la economía no puede estar desconectada de la realidad ambiental, sino que

debe ser sostenible, y esto es posible siempre y cuando los actos administrativos como las licencias ambientales sean procesos que se realicen correctamente desde su inicio, ejecución y cierre, de forma que se proteja el medio ambiente y los derechos colectivos.

En este sentido, el ordenamiento jurídico reconoce la importancia del desarrollo económico para el cumplimiento de los fines del Estado, pero enfatiza la exigencia de que éste no se realice desequilibradamente, sin considerar los límites que imponen los demás deberes estatales, como la garantía y protección del medio ambiente (Universidad del Rosario, 2015, p. 22).

Adicional a esto, desde el enfoque político, el desarrollo de este estudio permitirá identificar oportunidades de mejoramiento frente al derecho administrativo con relación a las responsabilidades con el derecho ambiental a través de las licencias ambientales, de forma que puedan ser analizadas e implementadas desde lo normativo para que se genere un cumplimiento efectivo de las responsabilidades que tiene el Estado y el mismo derecho administrativo, en las cuales converge la necesidad de eficacia en el sentido de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y garantizarles sus derechos. Al respecto, Munévar y Valencia (2019) señalan que es necesaria una gobernanza ambiental que se caracterice por la independencia, recursos económicos necesarios y un sistema judicial para su adecuada aplicación.

Finalmente, a nivel académico, resalto que este ejercicio de investigación me permitirá fortalecer los conocimientos teóricos y metodológicos obtenidos durante el proceso de formación, al mismo tiempo que profundizaré sobre un área de conocimiento de alta

importancia para el contexto actual en Colombia y a nivel mundial que integra asuntos como el derecho administrativo, el componente ambiental y los derechos humanos. Adicionalmente, este trabajo será un insumo valioso para otros investigadores que requieran comprender mejor la gestión del derecho administrativo en Colombia frente a estas responsabilidades ambientales desde los compromisos que integran las licencias ambientales de aprobar el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, siendo una exigencia que también implica la protección del medio ambiente (Cortés, 2020).

### Objetivos

#### Objetivo general

Analizar la gestión del derecho administrativo frente a las licencias ambientales en Colombia entre 2016 a 2020

#### Objetivos específicos

1. Diagnosticar la situación ambiental en Colombia frente a las licencias ambientales entre 2016 a 2020
2. Describir la normatividad asociada a las licencias ambientales desde el derecho administrativo
3. Describir la gestión del derecho administrativo frente al derecho ambiental desde las licencias ambientales entre 2016 a 2020.

### Marco teórico

#### Derecho administrativo

El campo del derecho administrativo se circunscribe al derecho público. En concreto, es importante iniciar mencionando que se encarga del análisis de la organización administrativa del Estado, los actos y contratos que ejecutan, el régimen de la función pública y de los bienes públicos, así como la responsabilidad de las personas públicas, los servicios públicos y hasta el poder policial (Rodríguez, 2005). Aunque esta sea su misión, es importante anotar que en el centro de muchas democracias occidentales se ha corroborado que varias medidas y respuestas administrativas son insuficientes a la hora de tratar los problemas que experimenta el Estado y sus instituciones. Es decir que ante la cotidianidad hay desafíos que trascienden mucho más allá de las posibilidades que puedan haberse consolidado desde su actuar y proyección (Gordillo, 2013).

Sin duda alguna, al hablar de estos asuntos, propone Soto (1996), que se está planteando que el área jurídica en cuestión, es al igual que todo el derecho una tecnología social, la cual parte de algunos principios que pretenden ahondar en el respeto de la naturaleza racional, libre y social de las personas. Estos tres preceptos constituyen un importante factor de desarrollo que van a ser muy importantes en la consolidación del campo administrativo en el mundo, tanto se aplican a nivel individual como global, común o general. También, serían vitales en cuanto brindan la esencia que permite la evolución de sus mecanismos y en últimas, conciernen las disposiciones generales desde las que se enarbola el ejercicio de formulación y cumplimiento de la Ley y las instituciones que como parte de un aparato burocrático se encargan de hacerlas cumplir.

Este campo de estudio está ligado en sus raíces a la revolución francesa de 1789 y la enunciación y promulgación del Estado de derecho, que desde ese momento se

convertiría en el ordenamiento jurídico de dicho país y se replicaría hacia otras latitudes. A pesar de ello, se considera que hay antecedentes que incluso se pueden rastrear hasta el derecho romano. Schmidt (2003) llama la atención que a partir de ese punto de inflexión o nacimiento se ha considerado que el derecho administrativo es un campo objeto y muy susceptible a las reformas, a los cambios y las transformaciones. Parte de esto se comprende en la medida que las construcciones sociales, políticas y culturales que van ajustándose con el paso del tiempo estimulan una reflexión y adaptación constante a las dinámicas propias de las comunidades y también, de las formas como interactúan las personas y las instituciones que los rigen en su devenir diario.

A través de las ideas que expone Gordillo (2013) se debe comprender que respecto al desarrollo del campo o área jurídica definida en estas páginas y frente a lo que ya se enunció, se debe tener en cuenta que los períodos en los que se afianzan disposiciones políticas que tienden más hacia el autoritarismo que a la democracia, suponen el debilitamiento de mecanismos que han sido propuestos desde la evolución administrativista del Estado. Específicamente esto se ve a través del detrimento de las disposiciones que promueven la participación, el fortalecimiento de la representación, el ejercicio de las libertades, el uso de la opinión pública y hasta las posibilidades de ejercer control sobre la toma de decisiones institucionales. Todos estos asuntos suponen otro desafío en tanto hay deudas, especialmente en los países Iberoamericanos, respecto a la posibilidad de promover una democratización de sus administraciones. Por los menos, en cuanto a los mecanismos que les permita que se instrumentalicen y sean útiles en la

práctica. Es decir, que estén mucho más allá de los enunciados que quedan escritos y dispuestos tan sólo en el papel.

Desde este punto de vista, el área de estudio del que se habla se concentra en el funcionamiento de todos aquellos asuntos que cobijan los servicios y procesos públicos respecto a las personas y su cotidianidad. Según Malagón (2019) la existencia y origen del derecho administrativo en Colombia se remonta a 1826, cuando el general Santander implementó una cátedra de derecho administrativo en una universidad. Esta visión muestra que este tipo de enseñanza precedió a la creación de la jurisdicción contenciosa a inicios del siglo XX.

Ahora bien, como lo menciona Rodríguez (2005) es importante considerar que la prevalencia de este tipo de derecho presupone la existencia de un conjunto de reglas que regulan los asuntos propios del Estado y sus instituciones. Estas además son de obligatorio cumplimiento y sirven para organizar la gestión y actuación de las autoridades en todo el territorio. Todo funciona con una gran advertencia y es que, en últimas, se deben reconocer el nivel de democratización administrativa existente. Lo cual implica analizar la supervivencia legal, jurisprudencial y doctrinaria (Gordillo, 2013).

Con respecto a todos estos asuntos que se mencionan Schmidt (2003) plantea un análisis desde el que hace una reflexión acerca de cómo el campo del derecho administrativo no debe ser comprendido desde una funcionalidad binaria básica que traza una diferencia entre aquello que se conoce como legalidad e ilegalidad. Estos asuntos van mucho más allá de la carga y práctica de lo que implica ese lenguaje reducido y binario. Según el autor consiste en pensar no sólo desde el área jurídica, sino desde otras

disciplinas de conocimiento, es decir, a partir de la posibilidad de generar una interacción entre varios presupuestos propios de algunas otras ciencias como lo son las ciencias políticas, las ciencias sociales y la administración pública.

La forma de instrumentalizar dichos planteamientos consiste en implementar un pensamiento sistemático que en concreto se concentra en establecer alternativas, categorías, o clasificaciones para contribuir a la organización de la compleja realidad administrativa, desde una finalidad descriptiva. También fomenta una formación de conceptos con la capacidad de almacenar información y facilitar análisis, así como disquisiciones y extrapolaciones propias de las realidades problemáticas existentes. Por último, induce la construcción de estructuras epistemológicas que permiten teorizar y enunciar principios, instituciones, valoraciones y decisiones (Schmidt, 2003).

Ahora bien, volviendo a la enunciación sobre el desarrollo de los hechos históricos que surgen en el campo de estudio mencionado, para Malagón (2007) se relacionan con el control de la administración pública en Colombia, el cual está representado en la existencia de la Corte Suprema de Justicia, que es heredera del tribunal de justicia de colonia que en aquel momento se conocía como Real Audiencia. Aclarando que el cambio concreto en esa institución se produjo a partir de la revolución independentista. De igual forma, el mismo autor menciona que la actividad en derecho administrativo se dedicó a todo el control de la actividad administrativa. A ese primer siglo de ejercicio en un país independiente, hay una fuerte referencia, pues desde esa época se encausó el área mencionada, y se sentaron precedentes que serían útiles al desarrollo y evolución doctrinal que se pueden rastrear hasta la actualidad.

Frente a lo que se menciona, el derecho administrativo es muy importante en cuanto ofrece las disposiciones generales a partir de las que debe funcionar la gestión pública. Desde ese punto regula la relación con los ciudadanos al momento de realizar cualquier proceso que implique la estructura institucional estatal. En últimas, el objetivo de toda la infraestructura que existe en derecho administrativo es trascendental para garantizar debidos procesos y a través de ellos, lograr transparencia, equidad, justicia y mucha honestidad al momento de ofrecer cualquier tipo de servicios al ciudadano. Al respecto se podría interpretar como un rasero que traza los mínimos de conductas, acciones y comportamientos que deben cumplirse en sociedad, así se asumen para respetar los asuntos que son propios del Estado y de su funcionamiento.

Sobre lo que se menciona Rodríguez (2005) hace una invitación a comprender las generalidades del derecho administrativo como un modelo de control y protección de toda acción pública, es decir que es un tipo de derecho que tiene un alcance desde el que contribuye a regular y vigilar el comportamiento honesto y transparente de las autoridades. Por esta misma vía, se facilita la posibilidad de lograr prevenir situaciones de extralimitación de funciones en quienes como funcionarios públicos ostentan algún tipo de autoridad frente a la población. Esto consistiría en facilitar el trato digno a las personas.

Por último, Rodríguez (2005) señala que su existencia permite contribuir a una toma de decisiones objetivas al interior de cualquier instancia pública, al mismo tiempo permitiría simplificar procesos y sobretodo, prevenir el abuso de autoridad o el libre

albedrío por parte de quienes toman decisiones en las instituciones. Al suceder así, esto permite anidar sensaciones de confianza de la ciudadanía hacia el Estado.

Específicamente con relación al derecho ambiente, Díaz (2018) señala que existe una estrecha relación con el derecho administrativo:

(...) pues la norma jurídica ambiental tiene la doble significación de la norma administrativa: es norma de comportamiento en cuanto a la actuación o conducta de los sujetos en la protección del medio ambiente y es norma de organización al establecer las jerarquías o niveles de acciones y las relaciones entre dichos niveles, junto al papel del Estado y del gobierno del país en el cumplimiento de los fines del Derecho Ambiental (párr. 5).

#### Medio ambiente

El medio ambiente implica una construcción social y política que se ha ponderado muy especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Al ser así implica que hay una fuerte relación a partir de las prácticas que el ser humano desarrolla en él. Lezama (2008) plantea que este proceso consiste en una aceptación, mediación, percepción y reconocimiento de su importancia, especialmente de los problemas que le afectan. Bajo dicho contexto, en múltiples ocasiones el PNUD (2010) ha mencionado que irreductiblemente al hablar de estos asuntos se debe hacer mención a situaciones de desastre naturales y procesos de contaminación, los cuales en una inmensa cantidad de casos son determinados o provocados por la mano del ser humano. Con una característica

paradójica y es que al tiempo que produce y genera daños, también busca como contenerlos, corregirlo, transformarlos y en algunos casos hasta evitarlos.

A la luz del planteamiento introductorio se podría afirmar que al hablar de medio ambiente se hace mención a un medio natural o, en otros términos, a la suma de los componentes vivos y los abióticos que rodean un organismo. Algunos de sus componentes físicos como: el aire, la temperatura, el relieve, los suelos y cuerpos de agua. También, hacen parte de él otros componentes vivos como lo son: las plantas, los animales y los microorganismos (PNUD, 2010). Todos estos elementos componen o integran lo que se conoce como ecosistemas, los cuales se multiplican alrededor del mundo como evidencia de una infinita biodiversidad, que adquiere diferentes formas, según la relación que prevalece entre la cultura la geografía de los territorios.

Otro punto de vista defiende una definición desde la que se plantea que el medio ambiente se configura como el conjunto de cualidades que restringen la vida y los grupos biológicos existentes. Esta visión concreta se suma a creer que el medio ambiente se compone de factores naturales, un medio físico y la interacción social propia del ser humano. Bajo este punto de vista se concibe que en su estructura constituyente residen los biotopos y la biocenosis (Fernández, 1996).

Una de las principales características que prevalece en el medio ambiente y los sistemas que lo componen es la resiliencia. Un término ampliamente utilizado en diferentes áreas del conocimiento, tanto en la mecánica como la psicología y descripción del comportamiento humano. Al respecto, Fortes (2019) menciona que debe ser entendido a partir de dos de sus principales características las cuales son flexibilidad y

resistencia. Aquí está involucrada la capacidad de resistencia que un organismo pueda tener ante el medio en el cual está inmerso. Así mismo, puede ser visto como la posibilidad de sobreponerse y recuperarse ante estímulos o intervenciones adversas, que generan un desplazamiento o cambio del estado inicial o previo de un sistema.

Cuando se habla de la importancia de estos asuntos está directamente implicada el respeto de la vida de las personas y la prevalencia de la especie humana sobre el planeta Tierra, pues depende de los recursos naturales para saciar sus necesidades diarias. Aun así se debe tener claro que la importancia o interés sobre estos asuntos es relativamente reciente, pues son temas que se empezaron a tratar a partir de la segunda mitad del siglo XX. Incluso, para el caso de Colombia valdría la pena mencionar que los pasos fuertes en torno a la protección y mejor gestión ambiental se empiezan a dar al interior del Estado desde la última década del siglo XX, momentos en los cuales se crearía una cartera nacional dedicada exclusivamente al medio ambiente.

Además de la resiliencia hay otra gran característica en el medio ambiente y es la sostenibilidad, especialmente de aquella que demanda y es posible a través de la protección de recursos naturales. En este punto es importante mencionar que la agricultura, el fortalecimiento de un modelo productivo capitalista, el aumento de la mancha urbana, la enorme cantidad diaria de residuos producida y en general, las dinámicas impuestas por un consumismo exacerbado han impuesto profundos desafíos. El desarrollo de la economía y su relación con fenómenos como el calentamiento global han puesto sobre un plano de interés global la necesidad de generar acciones que guíen la

gestión pública de los gobiernos. Bajo dicho presupuesto, los Estados en conjunto han dispuesto mecanismos para promover buenas prácticas ambientales (Sánchez, 2002).

Al respecto, Fortes (2019) menciona el papel que en este campo han jugado informes globales elevados a raíz de las iniciativas globales que buscan desde diferentes instancias materializar acciones en pro de la protección ambiental del planeta. Por ejemplo son conocidas las disposiciones que se invitan a asumir desde la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, el Informe Brundtland de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Cada una contiene y enuncian medidas que buscan responder a problemas que cada vez se hacen más evidentes en el escenario global.

Según Sánchez (2002) respecto al contexto enunciado, los preceptos y disposiciones evocados desde instancias internacionales han sido muy importantes. Especialmente la gestión pública ha estado direccionada sobre los avances que se enuncian a partir de la construcción del concepto de desarrollo sostenible en la ya nombrada comisión Brundtland durante la década de 1970. El término ha cobrado cada vez más relevancia en tanto busca generar equilibrios entre las actividades económicas que se requieren para garantizar la prestación de bienes y servicios y la sostenibilidad ambiental.

Ahora bien, al respecto vale la pena mencionar el concepto de gestión ambiental que debe implementarse como parte del derecho administrativo en busca de garantizar el derecho colectivo a un medio ambiente sano, debido precisamente a que esta gestión se constituye como el término a través del que se busca prevenir, resolver, mantener y

fortalecer la sostenibilidad y protección ambiental. Desde acá se promueven acciones, idealmente desde instituciones públicas con capacidad de injerencia y toma de decisiones, que propenden por el uso racional de los recursos. Por supuesto esto implica la necesidad de reconocer que hay actores comunitarios y económicos que juegan un papel relevante. Los principios a partir de los cuales se rigen están direccionados a formular e implementar mecanismos que permitan minimizar daños y problemas ambientales, utilizar eficientemente los recursos naturales y hasta lograr posicionar una cultura de protección ambiental en las sociedad, instituciones y Estado moderno (Colciencias, 2019).

Además de lo que se mencionó vale la pena anotar que la gestión ambiental se organiza en torno a sistemas mediados y regulados por robustos y sofisticados mecanismos jurídicos que dan forma a procesos y acciones que deben cumplirse para demarcar la posibilidad de realizar actividades productivas propias de la cotidianidad de los seres humanos. Es sin duda una herramienta que contribuye a organizar los objetivos ambientales por los cuales propende un gobierno y que de cierta forma están direccionados para ser pensados desde la autonomía territorial y la búsqueda de autorregulación (Carrizosa, 2011).

Otra medida a través de la cual se busca la protección ambiental es el fortalecimiento institucional. Esto consiste en la posibilidad de generar una estructura con la capacidad de ponderar la toma de decisiones que redunden en una mejor calidad del medio ambiente. Por ejemplo, en esta medida en Colombia ha sido importante el derecho administrativo y la estructuración del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y las instituciones que hacen

parte de él. Las cuales han sido pensadas para que tengan presencia tanto a nivel local, departamental y nacional. Así se busca robustecer las medidas y garantizar, en alguna medida, el respeto de los derechos que conciernen a la buena gestión ambiental.

Carrizosa (2011) aborda estos asuntos y concreta que a pesar de los esfuerzos realizados se denotan que hay ejercicios de planeación que aún carecen de una visión ambiental.

#### Licencias ambientales

La evolución del derecho administrativo ha dado paso para regular los procesos a través de los que las personas u organismos privados pueden acceder y garantizar un permiso para el uso de bienes públicos y ejecución de obras de infraestructura civil.

Ahora bien, como asuntos del Estado, las licencias ambientales hacen referencia a los procedimientos que se deben surtir para adquirir los permisos y autorizaciones concernientes al uso del territorio y los recursos naturales con fines económicos y productivos. Al respecto, también se conoce sobre la licencia ambiental que:

Es la autorización que otorga la Corporación Autónoma Regional– CAR para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; dicha autorización sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada (CAR, 2020, párr. 4).

En concreto esto se consolida o sintetiza a través de actos administrativos que para el caso de Colombia son entregados por su institucionalidad ambiental (Perea, 2013)

Bajo esta visión Fortes (2019) defiende la idea de cómo en la actualidad hay un conjunto de fenómenos que han demandado el reposicionamiento de la protección ambiental en el desarrollo de las diferentes doctrinas del derecho. Específicamente ante el creciente interés por estos asuntos el medio ambiente ha buscado posicionarse como un principio jurídico emergente. De igual forma, se reconoce que hay una tendencia global que se inclina a robustecer la legislación ambiental existente y los procesos que se le relacionan. Básicamente se busca insistentemente lograr un desarrollo económico que permita disfrutar y gozar de un medio ambiente sano y digno.

Al respecto, Gómez y Ramírez (2018) plantean que en marcos jurídicos como el de Colombia en donde el acceso a un medio ambiente sano es un derecho colectivo, hay un contexto de amplia conflictividad frente a la realización de proyectos de desarrollo económico o de explotación y extracción de recursos naturales. Frente a los desafíos que se mencionan, los mismos autores plantean que el Estado Colombiano busca equilibrar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico, razón por la cual dispone de múltiples mecanismos y procesos, uno de ellos es la licencia ambiental.

Así se plantea que las licencias ambientales son un acto administrativo enfocado en la evaluación ambiental y en la planificación de los impactos que puede causar una actividad que implica una afectación sobre los recursos y ecosistemas naturales.

Aclarando que es la autoridad ambiental pública la encargada de otorgar a un tercero o particular los permisos y autorizaciones necesarios para aprobar las licencias que les son

radicadas con el fin de proceder en un proyecto, obra o actividad. Es decir, implica el ejercicio de una autoridad competente que se encarga de cumplir los fines propios del Estado, que para este caso se materializan en la protección y conservación del medio ambiente, al tiempo que permite el progreso económico y generación de riqueza (Rodríguez, 2018).

De igual manera, es importante mencionar que toda licencia ambiental, independientemente de las actividades económicas a desarrollar, debe contener estrategias para la mitigación, compensación y manejo de las afectaciones ambientales. Además, su presentación siempre deberá estar acompañada por una localización y definición exacta del lugar en donde se desarrollará el proyecto, los recursos que se autoriza que se pueden utilizar y las condiciones de uso. En estos asuntos hay impreso un deseo de lograr edificar situaciones que permitan equilibrar la tríada existente entre las personas, la economía y el medio ambiente. En donde básicamente el mundo se mueve por la necesidad de generar formas de satisfacer las necesidades de la población, al tiempo que hay una preponderancia de una economía dispuesta a facilitar procesos de acumulación y un medio ambiente que dispone de recursos que lastimosamente son finitos.

A la luz de lo que se ha mencionado, se establece que para cumplir los propósitos señalados, se debe construir un Plan de Manejo Ambiental que debe concebir el cumplimiento de ciertas condiciones de protección y manejo de los recursos naturales durante la operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y terminación del proyecto. Todas deben ser planteadas desde los más altos estándares técnicos (Rodríguez,

2018). Esto demuestra la importancia y evolución que alcanzan a tener los asuntos administrativos en la actualidad. En última, plantean la reproducción y garantía del bienestar humano tanto desde el respeto y uso adecuado de su entorno como desde la posibilidad de generar riqueza para mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las personas. Con esto se cumple con el principio de precaución a través del que se busca garantizar la sostenibilidad ambiental y evitar al máximo que situaciones de amenaza se conviertan en riesgos latentes sobre la estructura ecológica de un ecosistema o sobre una comunidad y su territorio.

En cuanto a las disposiciones acerca de las metodologías y los procesos a través de los que se debe presentar la solicitud del proceso de licenciamiento en Colombia, hay constantes modificaciones que se han ejecutado. Como proceso administrativo es inacabado, su marco legislativo se ha modificado en repetidas ocasiones durante los últimos años. Al respecto, la Contraloría General de la Nación (2017) ha mencionado que esta figura administrativa en el país se ve limitada por la normatividad que la precede.

Estas deficiencias se hacen notorias a lo largo del seguimiento y fiscalización de su proceso, el cual implica o tiene algunos ajustes dependiendo si es ordinaria, única o global. Vale la pena mencionar que en su desarrollo consiste en la realización de un diagnóstico ambiental, así como de un estudio de impacto ambiental y un Plan de Manejo Ambiental. Los cuales son presentados al ANLA y otras autoridades ambientales, quienes se encargan de la evaluación de cada uno de los documentos y de cumplir con lo requerido, también aprueban y se dedican a hacer seguimiento, si producto de este se encuentran incumplimientos, tienen la facultad para imponer multas y sanciones.

La importancia de tratar estos asuntos puede ser abordada desde múltiples ópticas. Algunos argumentan que su importancia radica en tener unas reglas de juego claras acerca de qué se puede hacer, cómo y dónde, con respecto a los recursos naturales. Desde este punto de vista se pueden encontrar argumentos a partir de los que se menciona que la implementación de acciones que implican la explotación del medio ambiente tiene intrínseca una enorme conflictividad. A lo cual no escapa el otorgamiento de licencias ambientales (Munevar, 2014). De hecho, en algunos casos la entrega de ese tipo de documentos representa un conflicto directo entre la comunidad y la empresa que puede desarrollar sus operaciones en uno u otro territorio.

En esta medida, vale la pena pensar que estos procesos son importantes porque pueden contribuir a reducir la conflictividad en la comunidad, siempre y cuando se respete los preceptos desde los que se pretende ponderar la participación ciudadana y comunitaria, así como una toma de decisiones colectivas. Para esto sería muy importante robustecer el aparato institucional existente frente a las medidas proyectadas en pro de la protección ambiental en el marco de procesos que implican una producción y uso intensivo sobre los recursos naturales.

Para propender por la reducción y negociación de los impactos de los proyectos que cuentan con licencia ambiental, la Constitución Política permite a los ciudadanos su participación sobre decisiones que sean de interés, y el procedimiento de licenciamiento ambiental incorpora de manera obligatoria la ejecución de consulta previa cuando haya presencia de población indígena, raizal, palenquera o afrocolombiana. El derecho a

la consulta previa permite a las comunidades y pueblos ser actores frente a la toma de decisiones que permiten el uso y manejo de sus territorios (Asociación Ambiente y Sociedad, 2013, p. 33).

### Diseño metodológico

Analizar la gestión del derecho administrativo frente a las licencias ambientales en Colombia entre 2016 a 2020 se fundamenta en la investigación cualitativa debido a que tiene la finalidad de comprender contextos, admite subjetividad, y no se fundamenta en la estadística; además de que genera beneficios como la profundidad en los significados, la amplitud, la riqueza en la interpretación y la contextualización del fenómeno (Hernández, Fernández, Baptista, 2014).

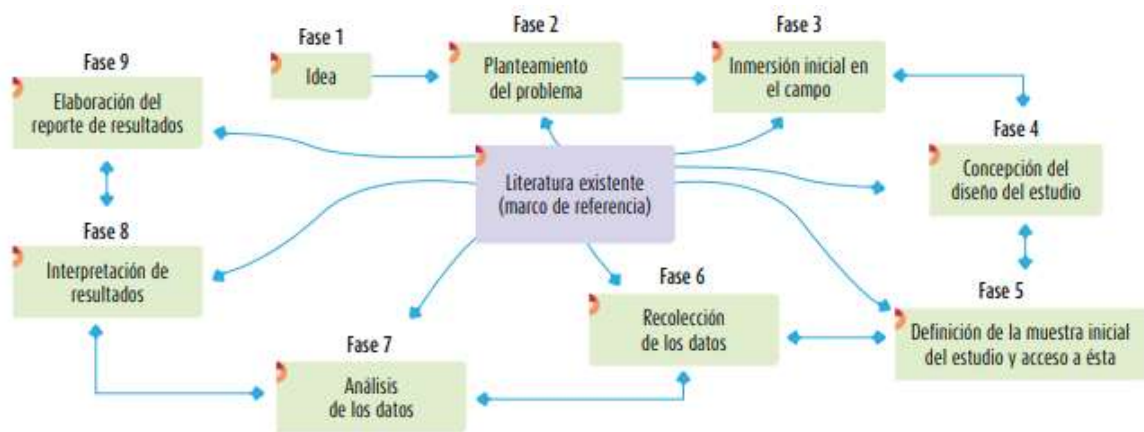
Al respecto se debe decir que la investigación cualitativa posibilita la interpretación que hace al mundo “visible”, para poderlo conocer mejor, transformarlo y que se convierta en representaciones en forma de observación, grabación y documentos (Hernández, Fernández, Baptista, 2014).

Aplicar la investigación cualitativa en este estudio también tiene su fundamento en la posibilidad de elaborar preguntas e hipótesis tanto antes, durante o después que se logre la recolección de la información, su importancia radica inicialmente en descubrir preguntas de estudio que problematicen una situación, para después poderlas perfeccionar y responderlas (Hernández, Fernández, Baptista, 2014). Esto se debe a que el proceso de indagación de la información implica tener en cuenta los hechos y la interpretación, las respuestas y la teoría, y al hecho de que:

En la búsqueda cualitativa, en lugar de iniciar con una teoría particular y luego “voltar” al mundo empírico para confirmar si la teoría es apoyada por los hechos, el investigador comienza examinando éstos y en el proceso desarrolla una teoría “congruente” con lo que observa y registra (Hernández, Fernández, Baptista, 2014, p. 19).

Es decir entonces que la investigación cualitativa es un proceso circular, donde no hay la rigidez de una secuencia como puede ser el estudio cuantitativo, sino que este puede variar durante el desarrollo de la investigación. A continuación se evidencia el proceso:

Figura 1. Proceso cualitativo



Fuente: (Hernández, Fernández, Baptista, 2014).

El anterior proceso aplicado a esta propuesta en este estudio implica cumplir con las 9 fases que hasta este punto implica el haber desarrollado la idea, el planteamiento del problema, la inmersión inicial, la concepción del diseño de estudio, y la definición de la muestra; posterior a ello, se empieza con la recolección de información a través de los instrumentos de recolección de información establecidos, que luego de obtenerse son

analizados, y posteriormente se realiza una interpretación de los resultados para finalmente poder dar respuesta al objetivos específicos y por ende al general.

A partir de la investigación cualitativa y el objetivo de la investigación, se define el tipo de estudio como interpretativo porque busca encontrar sentido a los sucesos según el significado que las personas le asocian. De igual forma, es importante tener en cuenta los aportes de Lincoln y Guba (1985) quienes proponen cinco axiomas del paradigma interpretativo: la naturaleza de la realidad que permite las realidades múltiples por lo que se renuncia a la predicción y el control; otro de los axiomas es la relación entre el investigador y lo conocido lo cual es inseparable; también se encuentra la posibilidad de generalización; los nexos causales es decir la causa y el efecto; y finalmente el estudio está influido por el investigador, la elección del paradigma, la teoría, los instrumentos de recolección de información, el análisis y la interpretación, además de los valores que hacen parte del contexto.

Por otro lado, respecto al instrumento de recolección de información en este trabajo es la revisión de literatura que permitirá realizar una selección, revisión y análisis crítico de diferentes artículos, libros, investigaciones, de fuentes confiables, bases de datos o revistas científicas como Dialnet, Redalyc, Ebsco, Scielo, entre otras, que aborden el asunto del derecho administrativo en Colombia con relación a las licencias ambientales, permitiendo obtener información suficiente para el diagnóstico, la gestión y las oportunidades de mejora.

## Capítulo 1

### **Diagnóstico de la situación ambiental en Colombia frente a las licencias ambientales entre 2016 a 2020**

La situación ambiental en Colombia ha sido un asunto que ha despertado el interés por organizaciones ambientalistas, líderes de opinión, funcionarios públicos y empresarios, quienes se han interesado por investigar y asumir posturas sobre la protección, políticas, normatividad y acuerdos para el establecimiento de un adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, mediante licencias que se enfoquen en la preservación de los ecosistemas y medio ambiente.

Colombia no es un país con fuertes políticas ambientales, ya que el proceso de desarrollo de las mismas ha sido lento e insuficiente frente a los diversos desafíos que se presentan a causa del crecimiento industrial, el avance del mercado y la gran demanda que presenta la economía de materias primas, que en su mayoría provienen de los recursos naturales del medio ambiente. En paralelo se ha presentado de forma continua falencias en la normatividad de resguardo y protección del ecosistema, a raíz del uso inapropiado y excesivo de los recursos, principalmente por la actividad minera y los permisos concedidos para la realización de producción (Perez, 2016).

Ante esta situación se resalta la concesión de las licencias ambientales, hasta qué punto sería el límite de los permisos otorgados o las autorizaciones brindadas para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se tienen en la economía Colombiana. Estos permisos como instrumentos de autorización para la ejecución de proyectos y utilización de los ecosistemas generan deterioro y alteración de las condiciones naturales

de los territorios, permitiendo la apropiación de ecosistemas, siendo en repetidas ocasiones permisos que no cuentan con un límite o un tope de alcances. La ausencia de límites a las actividades de los sectores económicos en el país contribuye al uso incontrolado de ecosistemas y esto se autoriza a través de las licencias ambientales” (Rojas, 2016, pág 7).

Es de consideración que las licencias ambientales en Colombia tienen diferentes perspectivas, por un lado es un mecanismo que establece los límites y cantidad de recursos que pueden ser explotados por el hombre sin alterar considerablemente el ecosistema ante un proyecto focalizado, por otro lado es una herramienta de protección ante los alcances y pérdidas que puedan generar las actividades de exploración y explotación de los recursos para evitar y mitigar los impactos en la población y los territorios, sin embargo, ha sido un factor con fuertes impactos en las funciones ecológicas, sociales, culturales y económicas de las regiones (Rojas, 2016).

En Colombia, estos mecanismos de planificación permiten un análisis previo de la situación y ejecución de proyectos, en reiterados casos se presentan para la actividad minera, se ha conocido que esta normatividad está presente desde la Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, con diferentes transiciones y requisitos en las diferentes normas presentadas a través de los años, estas autorizaciones por parte del ente administrativo revela un proceso complejo por los procesos de ordenamiento jurídico, condiciones iniciales y cambios en los requerimientos de los solicitantes y la población implicada, simultáneamente la aceptación y radicación de los permisos es dependiente de los mandatarios de turno y los objetivos planteados, siendo necesario un

estudio amplio y constante de los cambios normativos para que la regulación y marco de acción sean unificados y coherentes en los diversos contextos y territorios (Gomez, Rincón , & Rodriguez, 2016).

Sin embargo, es de resaltar que Colombia ha generado diversos cambios en la normatividad y legislación con respecto a las licencias ambientales, a través del estudio comparativo y crítico de los elementos positivos y negativos que alteran los proyectos y que varían en las diferentes reformas. Desde los años 90 Colombia cuenta con cambios en la legislación ambiental, como consecuencia de las presiones y necesidades manifestadas tanto del sector público como privado, entre ellas se ha considerado la afectación a la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas en el territorio colombiano, por medio de la deforestación y cambios de la temperatura (Gil, Gómez, & Arango, 2016).

Estas situaciones requieren que el país establezca medidas y un sistema de regulación y control para la preservación de los ambientes naturales, de manera que se ha velado por la ejecución de programas y proyectos que sean compatibles con los hábitats establecidos, por lo que se han destinado espacios adicionales para actividades dirigidas como la agricultura, la minería, la ganadería y procesos industriales. Sin embargo, la cantidad de modificaciones en las concesiones ha disminuido las restricciones y condicionantes para las autorizaciones y el otorgamiento de licencias ambientales, reunieren menor tiempo y menos diligencias para el solicitante, flexibilizando los procesos y el análisis de las solicitudes (Gil, Gómez, & Arango, 2016).

Las disposiciones que regulan el procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental, han sufrido innumerables modificaciones y muestran una intención de flexibilizar los requisitos y de reducir evidentemente los tiempos para ello; no en vano, el último decreto expedido para la regulación y otorgamiento de licencias ambientales en Colombia, el Decreto 2041 del año 2014, ha sido generalmente denominado por expertos, críticos y académicos como el Decreto que institucionaliza la “Licencia Exprés” (Muñoz, 2016, p. 209).

Lo anterior se debe a las motivaciones existentes para aumentar la explotación de los recursos por parte de organizaciones a nivel nacional e internacional, lo cual también posibilita un mayor uso del capital humano y físico para la exploración y explotación. Esta realidad genera como consecuencias una eliminación paulatina de las licencias ambientales para algunas áreas económicas y la reducción del tiempo necesario (Santa, 2018, p. 15).

De esta manera la licencia ambiental en Colombia ha presentado descontrol y pérdida de fuerza como el mecanismo de control que es, a causa de que el solicitante radica la petición apelando a la normatividad de la ley 99/1993, donde se establece concesiones a proyectos que se enfoquen en prevenir, mitigar o mejorar los efectos ambientales. Es así como las licencias para algunos proyectos se adjudican sin procesos complejos porque se expone la necesidad del mismo con el objetivo de reformas y mejoramiento del territorio, esta situación también se establece de acuerdo a las pretensiones del gobierno, los

intereses privados que se tienen y la falta de una política de Estado adecuada (Sleman & Velásquez, 2016).

Actualmente se conoce los derechos y la protección que otorgan los países al medio ambiente como un requerimiento de carácter universal y por esta razón en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su art. 79 establece el deber del Estado por la planificación y manejo adecuado de los recursos naturales, garantizando un desarrollo sostenible y control de los elementos que causen deterioro del ecosistema. Estas decisiones han estado plasmadas en diferentes leyes y decretos para su conservación, una de las normativas iniciales fue el Decreto Ley 2811 de 1974, mediante el Estudio Ecológico y ambiental previo ante cualquier actividad productiva y el requisito de la licencia para el inicio de operaciones y su formalización se da con la Ley 99 de 1993 (Becerra & Mena, 2017).

Para el 2014 se estableció el Decreto 2041, como la Licencia Ambiental Global, que es otorgada para las actividades relacionadas con explotación minera y de hidrocarburos, este tratado contiene 18 normas que regulan el proceso de permisos ambientales y que establecen requisitos formales para otorgar los permisos de actividades productivas o de exploración, de esta manera la licencia ambiental se ha constituido como un instrumento de planificación del medio ambiente que permite prever e identificar efectos eventuales que conllevan la ejecución de proyectos (Becerra & Mena, 2017).

De forma complementaria, se debe tener en cuenta que en Colombia existen diferentes organismos o entidades de carácter ambiental encargadas de emitir y regular la normatividad, estas instituciones son: El Congreso de la República, La Corporación

Autónoma Regional, el IDEAM, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Secretarías de Ambiente de cada ciudad o municipio, que velan por el adecuado cumplimiento de la norma, entre estos mecanismos se han establecido algunos decretos que condicionan los permisos ambientales para la ejecución de proyectos (De Seguridad y Salud, 2020).

Entre los tratados se tienen, la Resolución 688 de 2016 que establece la obligatoriedad de un uso racional de las bolsas plásticas, la Resolución 689/16 define los límites máximos de fósforo y el grado de biodegradabilidad de los tensoactivos, el Decreto 870/17 establece el sistema de pagos por los servicios ambientales y sistemas de incentivos para la conservación, entre otras se tiene la Ley 1844/17 que adopta el acuerdo de París para el cambio climático, la Ley 1931/18, la Ley 1447/18 y la Resolución 1561/19, que establecen mecanismos de actuación para el cambio climático y estudios de impacto ambiental para el trámite de licencias y proyectos en Colombia (De Seguridad y Salud, 2020).

Adicional a esto, se conoce que en el país existe diversa normatividad para el cuidado y preservación del medio ambiente, con inclusión directamente en la Constitución Política de Colombia, sin embargo algunas entidades crean decretos que modifican el contenido y el contexto de la regla original, en cuanto a los plazos, obligaciones, tipos de actividades y ejecución de los proyectos. El tema de otorgamiento de licencias ambientales, debido a la prioridad del tiempo para realizar un adecuado y exhausto análisis y la evaluación de los impactos al ecosistema, además de la inseguridad que

brinda el Estado, genera que los procedimientos no sean eficientes, llevando a grandes pérdidas de ecosistemas y recursos naturales (Zarate, Gómez, Castaño, & Gil, 2016).

Teniendo en cuenta los factores anteriores, puede considerarse que en Colombia los mecanismos de control y otorgamiento de las licencias ambientales, cada vez son más flexibles, permitiendo diversos proyectos que alteran los ecosistemas y los territorios (Zarate, Gómez, Castaño, & Gil, 2016).

Así mismo, se conoce que en Colombia se lucha actualmente por mitigar los impactos de la deforestación, ya que se sigue presentando como uno de los impactos ambientales más fuertes que afecta directamente la preservación de la biodiversidad. En el Plan Nacional de Desarrollo vigente hasta el año 2022, se contempla el factor de la deforestación con un nivel establecido de pérdida de 220.000 hectáreas de bosque por año, esto expone el riesgo de pérdida de hábitat y bosque amazónico que alteran la provisión de los recursos hídricos. Ante esta problemática, se conoce que la principal causa es la falta de presupuesto, ante lo cual el Estado debe acudir a una cooperación internacional para lograr índices más bajos de deforestación (Paz, 2020).

Ante estas situaciones, el Gobierno Central ha tomado medidas en protección de algunos ecosistemas para la preservación de los territorios, mitigando los altos niveles de contaminación ambiental, entre estas decisiones se incluyó al río Atrato que atraviesa los departamentos de Antioquia y Chocó, para conservarlo de las actividades mineras que funcionan ilegalmente. Adicionalmente, también se pronunció sobre la protección para la Amazonía, contemplando las peticiones de la comunidad con respecto a la pérdida de bosque que estaban experimentando. En el año 2019 se tuvo el reconocimiento de varios

ríos como poseedores de derechos, el desafío actual se presenta ante las obligaciones que se le imparten al Estado, en materia de uso sostenible y la conservación de los espacios ambientales, ya que en varias regiones no se cumple con la norma (Paz, 2020).

En consecuencia, se han estado creando mecanismos de control y regulación para el otorgamiento de licencias y permisos ambientales, en agosto de 2020 la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en Colombia, creó un nuevo mecanismo de Instrumentos de Obligaciones Mínimas (IOM), esto con el objetivo de poder establecer un modelo estandarizado en los criterios de análisis y evaluación de los lineamientos ambientales. De esta manera se quiere asegurar que el proceso administrativo realice un otorgamiento de licencias bajo los requerimientos legales y las directrices institucionales, es así como se posibilita un manejo de la misma información para cada una de las solicitudes de proyectos adjudicados. (Zapata & Del villar, 2020).

Entre los factores a tener en cuenta en esta reglamentación están: la perforación exploratoria de hidrocarburos, la explotación de hidrocarburos, la conducción de fluidos por ductos, los sistemas de transmisión de energía y la construcción de carreteras y/o túneles. Este mecanismo de IOM debe ser aplicado durante la evaluación de una solicitud de una licencia ambiental, incluyendo todos los trámites de modificación, las herramientas de control y regulación, para poder asegurar que todos los proyectos se encuentren bajo las mismas condiciones. (Zapata & Del villar, 2020)

Es así como se puede evidenciar que la institución de máximo manejo y dominio de los permisos ambientales (ANLA), se ha reestructurado para fortalecer los mecanismos

de acción en la adjudicación de licencias ambientales, en este proceso de renovación se incluyen grandes cambios como los mecanismos de participación ciudadana, seguimiento en la ejecución de las licencias y la pertinente evaluación de las solicitudes radicadas. Con estas modificaciones la entidad pretende fortalecer “el proceso de licenciamiento ambiental, la evaluación de permisos y otros instrumentos de control ambiental, hacer énfasis en el carácter preventivo de la gestión ambiental” (El Tiempo, 2020, párr 4).

## Capítulo 2

### **Descripción de la normatividad asociada a las licencias ambientales desde el derecho administrativo**

En las siguientes páginas se aborda el desarrollo de algunas generalidades acerca de las licencias ambientales en Colombia. Estos mecanismos poseen una doble cara a partir de las que se presenta su definición, esconde sus raíces siendo definida como un instrumento enfocado en facilitar y potenciar una gestión ambiental adecuada y sostenible, pero con el paso de tiempo fue adoptando medidas propias del derecho administrativo. Desde ahí se ha robustecido y fortalecido marcando pautas sobre las reglas generales que deben regir las formas de ejecutar procesos y requerimientos. Bajo este marco, se citan varias normas que son muy importantes en cuanto marcan la pauta sobre qué implica la licencia ambiental en la actualidad y cómo funciona.

Desde la constitución de 1991 en Colombia se han formulado varias disposiciones concernientes al reconocimiento del derecho que posee la población a un medio ambiente sano. A partir del reconocimiento de la necesidad de garantizar éste derecho colectivo se definen un conjunto de acciones y medidas que permiten elevar los estándares de protección y gestión ambiental ante el desarrollo de actividades productivas que implican la explotación de los recursos que componen sus ecosistemas. Por otro lado, desde la misma carta política en el país se ha definido que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales.

En esa medida las licencias ambientales deben ser entendidas como un mecanismo que permite garantizar la protección del derecho a un medio ambiente sano. En términos

prácticos es una figura que responde a un conjunto de compromisos y requisitos exigidos por el Estado, los cuales deben cumplirse previo a la entrega de autorizaciones que son adjudicadas bajo contratos de concesión, para la implementación de procesos de extracción o explotación de recursos naturales. Así se muestra que estos aspectos están fundamentados en el derecho administrativo (Gómez y Ramírez, 2018)

Frente a los antecedentes normativos que se menciona hay algunos referentes normativos históricos. Para iniciar, la Ley 23 de 1973 a través de la cual se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, reconoce el medio ambiente como un patrimonio común. Incluso, menciona que el Estado, así como los ciudadanos tiene la responsabilidad sobre los daños que sean causados al medio ambiente. En esa medida toda acción que generara contaminación podría ser objeto de sanción.

Luego, con la Ley 2811 de 1974 se expidió el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente donde plantea las bases de una doctrina desde la que se afirma el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente sano. Igualmente, traza objetivos direccionados a buscar cómo controlar los efectos nocivos que resultan de la explotación de recursos naturales no renovables y también, determina que salvo en ocasiones en las que hay derechos adquiridos no es posible detentar la propiedad sobre los recursos medioambientales. En esta medida el uso y aprovechamiento de los recursos está supeditado a previa autorización del Estado. Lo cual se establece como un principio que al día de hoy ha permitido el desarrollo normativo que sostiene la estructura a partir

de la que se proyecta la normatividad que acompaña el proceso de licenciamiento ambiental.

El cumplimiento de la Ley 2811 de 1974 creó la necesidad de la Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y de la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que están integradas en el derecho administrativo y desde allí se busca regular la contratación pública, como por ejemplo las concesiones de licencias ambientales.

Posteriormente, desde la Corte Constitucional se hizo un pronunciamiento en el 2012 a través de la Sentencia C-328/95 desde la que plantea que toda licencia ambiental consiste en la autorización que se entrega a un particular para permitir la realización de una obra o actividad productiva sobre el medio ambiente. Teniendo que responder a criterios técnicos, jurídicos establecidos por las autoridades ambientales. Además de estos, el mismo tribunal aseguraría años después a través de la sentencia C-746/12 que toda licencia se concreta como un acto administrativo de carácter especial. Sin embargo, no se puede olvidar que en su surgimiento el mecanismo en cuestión se originó como un instrumento de gestión y planificación ambiental más que como uno administrativo. Así lo deja ver la Ley 99 de 1993, la cual es necesario decir que da forma a todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y crea el Ministerio de Medio Ambiente en el país, en términos generales se le conoce como la Ley General Ambiental de Colombia.

Frente a lo que se menciona y para éstos casos vale la pena aclarar que la autoridad con máxima competencia sobre estos asuntos es la Agencia Nacional de Licencias

Ambientales ANLA. Es importante mencionar que esta institución se posiciona y crea a través del Decreto-Ley 3573 de 2011, como la Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional y su misionalidad está directamente relacionada con el deber de permitir que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite cumplan con las disposiciones propias de la normativa ambiental y al tiempo, contribuyan de manera comprometida al desarrollo sostenible en el país. También vale la pena mencionar que algunas competencias de esta institución están compartidas con las Corporaciones Autónomas Regionales en los niveles territoriales. Sin embargo, estas instituciones y los procesos que ejecutan están regidos por las normas y disposiciones propias del derecho administrativo en el país.

Respecto a los asuntos mencionados hay una amplia discusión en Colombia en tanto se propone una diferenciación de lo que implica una licencia y lo que podría ser una concesión. La primera estaría relacionada con la facultad que se entrega para que el particular ejecute una actividad con ciertas libertades. Mientras que la segunda es un mecanismo que se entrega a un operador público o privado, por un tiempo limitado. Acá el Estado se mantiene al margen hasta el momento en que se cumplan términos y se dé el vencimiento pactado en la misma (Monroy, 2009).

Ante esto, la definición de licencia ambiental en Colombia es tomada de forma genérica en cuanto la Ley 1220 de 2005 aclara que en últimas al hablar de esta figura se tiene en cuenta que aborda un asunto que implica una autorización emitida por una autoridad competente para la explotación de recursos naturales o la ejecución de actividades que puedan afectarlos.

En la medida que han avanzado las claridades acerca de cómo comprender las licencias ambientales en Colombia, desde los dos puntos de vista que ya fueron nombrados, vale la pena enunciar que la Ley 80 de octubre de 1993 tiene una enorme influencia en estos asuntos. Con dicha normativa se hace referencia al Estatuto de Contratación, desde donde se promulga una disposición de apertura a un sistema que busca estimular la acción privada y su involucramiento cada vez más activo en asuntos que hasta ese momento se concebían como exclusivamente públicos. En el artículo 32 se define la concesión como un contrato celebrado por el Estado con el fin de permitir la operación, prestación, explotación y gestión de un servicio público o actividades para la adecuación de una obra o servicio. Frente a esta visión hay diferentes leyes y normas que se concentran en particularidades que permiten definir el impacto sobre diferentes asuntos como la minería o las obras civiles.

Desde la Ley mencionada, se autoriza y menciona la necesidad de incluir cláusulas propias del derecho referentes a terminación, modificaciones, caducidad, sanciones y reversión. También, da procedencia para ejecutar con obligatoriedad el principio de selección previo a la contratación. Por lo demás, funciona como un contrato estatal que se rige por las mismas condiciones de celebración, control y liquidación. Respecto a lo anterior, se desarrollan medidas para garantizar la transparencia y eficiencia al tiempo que se dictan otras disposiciones en materia de contratación estatal. Especialmente en lo relacionado con economía, protegiendo los derechos de los administrados; transparencia, sin incluir reglas que permitan ofrecimientos con extensión ilimitada; responsabilidad,

para que se realicen estudios previos completos y con las condiciones que permitan garantizar que no se induzca el error.

La Ley 1150 de 2007 plantea el concepto de riesgo sobre la contratación, específicamente ante riesgos previsibles que involucran tanto la responsabilidad del Estado como la población. Ante esto se propone la labor de planeación ya que la Entidad Pública determina en los pliegos de condiciones los riesgos previsibles, su estimación, tipificación, cuantificación y distribución. Frente a estos asuntos vale la pena mencionar que es importante en tanto usualmente en los proyectos que involucran la acción sobre recursos naturales se generan varias externalidades que aparecen a lo largo de la ejecución de una obra que cuenta con su debido licenciamiento o concesión. En sí, enuncia y robustece los principios que rigen la celebración de contratos y licencias.

Otra acción normativa muy importante es la Ley 1437 de 2011, la cual expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Acá se permite utilizar el derecho de petición ante las autoridades de manera verbal o escrita sin que sea necesario invocarlo. Específicamente esto se instrumentalizó a través de la Resolución 0929 del 2012 que se ocupa puntualmente de definir todo lo concerniente al proceso interno de los derechos de petición con competencia de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. Dicha autoridad tiene el deber de entregar información oportuna y actualizada, por eso debe disponer de información basada en documentos que reposen en sus archivos. Esto está relacionado con diferentes tipos de peticiones y características de la solicitud, condiciones de presentación, respuesta, responsabilidad, sanciones, atención prioritaria y personalizada.

Existe otro asunto muy importante que atraviesa todo el proceso de licenciamiento ambiental, es lo referente a las sanciones. Al respecto, en el país se encuentra sancionada la Ley 1333 de 2009, la cual está enfocada en definir medidas preventivas y sanciones en materia ambiental. Específicamente, estipula varios condicionantes del procedimiento sancionatorio, también estipula la creación de sistemas de información sobre infracciones. Todo esto obedece a un carácter administrativo regido por los principios constitucionales y legales nacionales.

Bajo lo que se menciona, las medidas administrativas para este caso hacen referencia a todas las acciones que tienen una funcionalidad direccionada hacia corregir, prevenir y compensar, para que no continúen ocurriendo hechos o situaciones que atenten contra el medio ambiente. Tal cual y según lo dispuesto en los principios constitucionales y los tratados internacionales ratificados. En concreto actúan tanto por acciones u omisiones en cuanto a hechos que se comprueba que afectan y atentan en contra del medio ambiente. Todo este tipo de sanciones en sus parámetros generales están mediadas por las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo. Entre éstas medidas se encuentran: la amonestación escrita, el decomiso de elementos preventivos como productos, especímenes, equipos, medios, vehículos y la suspensión de obra o actividad.

Este tema también está atravesado por las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, ya mencionada, desde las que dicta el reconocimiento del carácter supletorio, en la medida que integra la normatividad existente frente al caso y subsidiario, en cuanto aplica en ausencia de leyes que regulen la materia ocaso que se pudiesen presentar. Esto es propio del Procedimiento Sancionatorio Administrativo (PAS).

Por último, es importante resaltar que la gestión normativa asociada a las licencias ambientales desde el derecho administrativo, implica dar cumplimiento a los compromisos que integran los tratados y convenios ambientales internacionales, como por ejemplo el convenio de Viena para la protección de la capa de ozono desde el año 1988 y el protocolo de Montreal desde 1987.

Frente a lo que se ha mencionado hasta éste punto es importante reconocer que hay un amplio campo de desarrollos ejecutivos que instrumentalizan con un mayor grado de detalle los principios y disposiciones legislativas. Esto sucede a través de un amplio cúmulo de resoluciones y teniendo en cuenta los tratados y convenios existentes. Sin duda y como se vio desde el inicio es un asunto acerca del que se ha avanzado mucho en el país, pero quedan pendientes muchas más cuestiones por abordar.

### Capítulo 3

#### **Descripción de la gestión del derecho administrativo frente al derecho ambiental desde las licencias ambientales entre 2016 a 2020**

En las sociedades actuales el proceso de licenciamiento ambiental tiene una gran relevancia en cuanto plantea la búsqueda de los Estados modernos por generar relaciones mucho más armónicas y situaciones de equilibrio más eficientes entre la sociedad y el medio ambiente. Es decir, entre el ser humano y el uso de los recursos que demanda para subsistir y desarrollar su vida diaria. Bajo este fundamento a continuación se aborda la relación existente entre el derecho administrativo y el derecho ambiental a la luz de los procesos de gestión que prevalecen alrededor del licenciamiento ambiental. Esto implica comprender algunas generalidades sobre el derecho administrativo, el papel del ordenamiento jurídico y la responsabilidad del Estado. También, demanda exponer algunas limitaciones que prevalecen frente a la esencia jurídica desde la cual se definen las licencias ambientales, así como problemas que aparecen bajo su implementación.

El derecho administrativo. Desde dónde comprender el proceso de licenciamiento ambiental:

Desde el derecho administrativo se plantea que la relación sociedad-derecho está mediada por el Estado, el cual a su vez está organizado por múltiples grupos y facciones que participan activamente en el. A partir de Nieto (2000) se establece que específicamente al hablar de estos asuntos se hace mención a la ejecución de la Ley y el papel de la burocracia. En concreto, es importante tener claro que toda acción administrativa implica un conjunto de actividades en donde el Estado dispone de varias

acciones para el cumplimiento de su ordenamiento jurídico, las cuales están direccionadas al bienestar e interés general. En esta medida se debe considerar que el interés del poder ejecutivo para este caso se concentra en: las actividades de fomento que se relacionan con actividades que son las relacionadas con los particulares; las de servicios públicos, enfocadas en la satisfacción de necesidades; y las de intervención, que involucran el orden y la seguridad pública (Páez y Rodríguez, 2017).

Las licencias ambientales. Definición y funcionamiento en Colombia.

Bajo el marco inicialmente descrito y como un asunto de Estado, en Colombia se garantizó el derecho al medio ambiente sano, y al mismo tiempo propuso herramientas para planificar el manejo y uso adecuado de los recursos naturales, asumiendo entonces el compromiso de propender por prevenir y controlar el riesgo de sufrir deterioro ambiental. Así las cosas, las licencias ambientales se han convertido en la herramienta a través de la que se permite el manejo y explotación de los recursos naturales (Páez y Rodríguez, 2017).

Respecto al tema Gómez y Ramírez (2018), plantean que frente a la doctrina propia del derecho administrativo, toda licencia obedece a una serie de compromisos firmados entre uno agentes que solicitan al Estado y sus autoridades competentes la posibilidad de desarrollar un proyecto de explotación o extracción de recursos naturales. Por su parte, el solicitante está obligado a cumplir con unos estándares para la presentación de un estudio de impacto ambiental. En este documento se deben considerar factores geológicos, ecosistémicos, socioeconómicos y culturales de lo que se reconoce como el área de influencia, la cual obedece a las características sobre las que se ejercerá la afectación. Esa

es la fuente de compromisos y la base del otorgamiento de la competencia que permite la ejecución de obras y la extracción de recursos.

En este marco, el estudio de impacto ambiental se convierte en un compromiso formal entre las partes involucradas al tiempo que se erige como un instrumento de planificación. Ante ello, resaltan la caracterización de los impactos negativos y los planes que se deben ejecutar para el reestablecimiento y sustitución de sus condiciones. En cuanto a estos aspectos, la legislación colombiana ha realizado varios cambios en las últimas décadas, lo cual pone en evidencia que este es un tema lleno de asuntos y discusiones inacabadas que aún al día de hoy están pendientes de nuevos desarrollos y ópticas (Zárate et al., 2016).

Lo que se plantea se puede complementar de acuerdo a lo que estipula Rojas (2013), en cuanto afirma que la licencia ambiental es la figura administrativa a través de la que se entrega una autorización para la ejecución o implementación de un proyecto que puede deteriorar los recursos naturales y ecosistemas en donde se encuentran. Además, vale la pena considerar que según sus análisis y evidencia Zárate et al. (2016) afirma que en el país los requerimientos en las licencias ambientales han disminuido progresivamente, especialmente en cuanto a sus restricciones y condicionantes para el solicitante. De igual forma, se han flexibilizado la rigurosidad con la cual se plantean y tampoco cuenta con una capacidad instalada para permitir un análisis interdisciplinario juicioso.

Principio de precaución en el licenciamiento ambiental:

Al respecto, se menciona que el derecho administrativo proporciona herramientas que para el caso del manejo y uso de recursos naturales, pueden servir para materializar el

principio de precaución. Básicamente promoviendo la idea de mantener y salvaguardar la máxima de la protección del medio ambiente. Granja (2016), desde un análisis jurídico, aborda estos asuntos y destaca que en algunas ocasiones el derecho contribuye a que las autoridades se conviertan en una agente permisivo y en esa medida, por acción u omisión, contribuyen a institucionalizar formas de riesgo sobre el bienestar ambiental del territorio y el social de las personas.

Ahora bien, la importancia de garantizar medidas preventivas en el licenciamiento ambiental depende en Colombia del régimen sancionatorio ambiental. Según Páez y Rodríguez (2017) dichas medidas son un instrumento que busca materializar esfuerzos enfocados en promover la protección del medio ambiente, evitar atentados en contra de los recursos naturales, fiscalizar las acciones y comportamiento de los licenciados e imponer medidas restrictivas de derechos individuales. Desde una óptica similar, Perea (2013) asegura que en este campo el Estado a través del derecho administrativo ofrece las garantías para: planificar el manejo y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, controlar el deterioro ambiental, exigir reparación, restauración o sustitución en caso de afectaciones severa, al tiempo que tiene la potestad para imponer sanciones legales en los casos que sea necesario.

Relacionado con el principio enunciado deberían ser tratados otros asuntos que le favorecen, uno de ellos es el relacionado con el involucramiento y participación de comunidades que de forma directa o indirecta pueden verse afectadas por el desarrollo de proyectos que impliquen el uso y alteración de recursos naturales. Al final, en términos prácticos las comunidades son una importante fuente de información, su conocimiento y

relación con el territorio les permite tener un conocimiento que puede ser útil al fin de prevenir posibles daños futuros. Acerca de estos asuntos Cuesta et al. (2016) aseguran que el ordenamiento jurídico colombiano ha definido algunos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, estos mecanismos no son muy conocidos. En los casos que son utilizados funcionan con varias fallas procedimentales.

No se debe olvidar que la participación comunitaria es importante en los procesos de licenciamiento ambiental porque también obedece a la idea de lograr la preservación del medio ambiente como medio para lograr el tan nombrado y buscado desarrollo sostenible. Las disposiciones que sostienen este tipo de creencias se proyectan con mucha más fuerza desde una evolución normativa propuesta y proveniente de instancias internacionales hacia lo local. El país en muchos casos se reduce a la ratificación de acuerdos e instrumentalización de medidas provenientes de un escenario externo (Cuesta et al., 2016).

Ahora bien, en todo este escenario no se debe desconocer la reflexión de Muñoz (2016) quien asegura que en últimas y en la mayoría de casos, los procesos de solicitud de permisos para realizar actividades que involucran el uso o explotación de recursos naturales, son elevados por empresas que analizan el comportamiento de diferentes países y hacen cálculos que se reducen a términos de costos y rentabilidad. Por lo cual, queda en el aire la necesidad de robustecer las medidas que administrativamente permitan el fortalecimiento del Estado frente al ideal de la preservación y equilibrio ambiental.

Estado permisivo frente al licenciamiento ambiental.

El derecho ambiental es un joven campo de desarrollo con muchos desafíos, pero también con una enorme capacidad de evolucionar rápidamente a varios de los desafíos que se le imponen. Esta dinámica influye directamente sobre la normatividad e instrumentos que se conciben bajo sus presupuestos (Muñoz, 2016). Al respecto, Rojas (2013) menciona en su análisis que en el país, la normatividad relacionada con estos asuntos ha permitido que cada vez se tengan menos límites sobre la implementación de los proyectos productivos en el territorio, al mismo tiempo siguen estando muy susceptibles en sus alcances, a las interpretaciones y creencias de los funcionarios que como parte de sus responsabilidades laborales deben evaluar las solicitudes de licenciamiento. Este es un asunto sobre el cual se han tejido varios conflictos, en cuanto se han presentado entregas de permisos y autorizaciones de explotación de recursos en zonas donde están instaladas poblaciones étnicas o donde hay territorios colectivos.

Así mismo, respecto a la discrecionalidad de los funcionarios que están involucrados en la toma de decisiones sobre el licenciamiento ambiental en Colombia, es un tema que genera varios debates jurídicos. Estos asuntos también han sido estudiados por Gómez y Ramírez (2018), quienes desde su punto de vista afirman que en el país las autoridades ambientales tienen una alta capacidad de imponer cargas a quienes se benefician de las licencias ambientales. Esto en ocasiones sucede como un llamado a promover más comprometidamente la protección del medio ambiente, sin embargo, implica una falta de definición de reglas claras que en ocasiones termina afectando a los licenciarios y sus intereses. En sí, el cambio de condiciones afecta la posibilidad de cumplir las exigencias normativas que se exigen para el desarrollo del proyecto.

Ahora bien, en este campo y según Perea (2013) la aprobación de un proceso de licenciamiento ambiental, se da a través de un acto administrativo que es emanado de la autoridad ambiental. Igualmente, en estas reposa la posibilidad y potestad para identificar causales que lleven a concretar una acción de nulidad. Por vía de la aprobación o rechazo se evidencia el sometimiento a la administración pública en aquellos asuntos relacionados con el manejo, protección, uso y explotación de los recursos naturales. Una vez se entregan esos actos administrativos hay un amplio conjunto de problemas que surgen y que permiten anidar conflictos socio ambientales, ya que como menciona Rojas (2013) es muy común encontrar que esos proyectos generan fuertes presiones y afectaciones sobre la vida de la población y sus prácticas cotidianas.

Munevar (2014) es puntual al relacionar el otorgamiento de licencias con conflictos que surgen en el territorio. Además, va más allá y plantea algunas violaciones de derechos humanos que suceden en esos casos. Esto impone nuevos retos en materia de progreso y desarrollo jurídico que deben ser asumidos con prontitud y premura. Al respecto Gómez y Ramírez (2018), recuerdan que es importante tener claro que la responsabilidad de las autoridades ambientales respecto al licenciamiento no finaliza con la autorización y acto administrativo que lo ratifica, sino que se prolonga hasta el desarrollo de actividades de control, vigilancia y seguimiento que los beneficiarios realizan a las acciones que se desarrollan en el área de influencia del proyecto. En últimas, esto consiste en cumplir con cada una de las disposiciones señaladas normativamente y dispuestas por la Ley y las autoridades ambientales nacionales.

## Conclusiones

A partir del desarrollo de este trabajo es posible concluir que se logró un análisis de la gestión del derecho administrativo frente a las licencias ambientales en Colombia entre 2016 a 2020, que permitió identificar que en el país se han realizado esfuerzos por fortalecer la normatividad asociada a la regulación de las licencias ambientales pero estas han tenido como obstáculos la falta de ejecución y garantías de esa normatividad, y las oportunidades de flexibilización para satisfacer algunos intereses privados.

La anterior realidad ha ocasionado significativas problemáticas ambientales como consecuencia de las debilidades de las licencias otorgadas, debido a que por un lado algunos proyectos son autorizados sin que cumplan con información suficiente y confiable sobre el diagnóstico, estudio de impactos y un plan de mejoramiento ambiental, y también se presenta precariedad en el seguimiento a la ejecución de estos proyectos, además de la creación de decretos que modifican las reglas generales, creándose excepciones para beneficiar intereses económicos privados por encima de los colectivos, en el que se integra el derecho a un medio ambiente sano. Esto, genera como consecuencia, una mayor vulneración para la flora y la fauna, los recursos vitales y las mismas comunidades quienes no son incluidas y escuchadas desde sus necesidades, intereses y preocupaciones. Algunas de las problemáticas puntuales han sido derrames de químicos, deslizamientos, pérdida de especies en peligro de extinción, impactos en el cambio climático, escasez de agua, reducción de bosques que son hábitats de numerosas especies, aumento de la contaminación, entre otros.

Al respecto, considero que es una situación delicada el hecho de que la agudización de las problemáticas ambientales previamente mencionadas están siendo argumentadas desde la falta de presupuesto del Estado según Paz (2020), situación que ha impulsado a la nación a la solicitud de cooperación internacional, y posiblemente genere un riesgo de convertirse en un argumento para otorgar licencias ambientales para obtener recursos e invertir en el medio ambiente. Esta situación implica entonces un reto de equilibrio entre los beneficios económicos, los impactos ambientales y la inversión al medio ambiente para la compensación.

Desde la ANLA se ha logrado mayor consciencia sobre la necesidad de nuevas acciones, por lo que tienen como metas el fortalecimiento a la evaluación y seguimiento de las licencias ambientales para obtener un mayor control. Sobre esta medida, considero que la necesidad no está precisamente en un incremento de la normatividad sino en el debido cumplimiento de esta, y esta postura se debe precisamente a que existe una amplia normatividad asociada a las licencias ambientales desde el derecho administrativo, empezando por la misma Constitución Política de Colombia, la Ley 23 de 1973, Ley 2811 de 1974, Ley 80 de 1993, Ley 99 de 1993, Ley 1220 de 2005, Ley 1150 de 2007, Ley 1333 de 2009, decreto-Ley 3573 de 2011, Ley 1437 de 2011, sentencia C-328/95, sentencia C-746/12, Resolución 0929 del 2012, todas estas orientadas a la prevención, mitigación, corrección y compensación de los efectos ambientales a través de las licencias otorgadas para proyectos económicos.

Los anteriores argumentos, permiten concluir entonces que la gestión del derecho administrativo ha evidencia un compromiso e interés por actualizar la normatividad

relacionada con el otorgamiento de licencias ambientales y la gestión ambiental, todas estas orientadas también hacia el logro de la sostenibilidad, teniendo en cuenta la rendición de cuentas que debe hacer el país ante los tratados y convenios internacionales relacionados con el medio ambiente, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A pesar de la existencia de la numerosa normatividad, esta no ha sido suficiente para garantizar el derecho ambiental desde las licencias ambientales en un contexto de periodo analizado entre el año 2016 a 2020 porque precisamente complementario a las normas de rigurosidad han existido unas modificaciones para la flexibilización según los intereses de por medio, además de una falta de control y seguimiento por parte de las entidades responsables de verificar el cumplimiento de la normatividad, por ejemplo la falta de inclusión de las comunidades área de influencia de los proyectos en la toma de decisiones desde sus necesidades, intereses y preocupaciones, estas situaciones conllevan al cuestionamiento ¿De qué sirve una amplia cantidad de normas cuando no se cumplen? ¿La solución está en aumentar las normas o en realizar ajustes de claridad para evitar limitaciones en la interpretación, y garantizar el debido cumplimiento de las existentes?

Como parte de las conclusiones también es posible establecer algunas propuestas que contribuyan a mejorar la situación problemática investigada. Entonces, si se tiene claridad de que el derecho administrativo es un proceso clave para la conciliación de intereses del Estado, las empresas y las comunidades, al mismo tiempo que garantiza el derecho a un medio ambiente sano para la supervivencia humana, y de la flora y la fauna del territorio colombiano, no es posible concebir una adecuada gestión del derecho

administrativo con relación a las licencias ambientales cuando exista divergencia en la priorización de los intereses.

En consecuencia, la primera acción de mejora es que se logre entre el Estado, las empresas y las comunidades, tener consciencia sobre la importancia de la generación de una economía sólida, pero también de un medio ambiente sano que garantice la disponibilidad de recursos en el corto, mediano y largo plazo. Lo anterior, evidencia la importancia de que en el análisis y toma de decisiones se tenga en cuenta la búsqueda de la generación de riqueza en armonía con el medio ambiente.

A partir del nivel de consciencia propuesto, se espera que la toma de decisiones del Estado, la ANLA y las modificaciones normativas no se realicen con la motivación de generar flexibilización que beneficie a ciertos grupos empresariales, y afecte al medio ambiente, vulnerando este derecho colectivo.

De forma complementaria a esta propuesta, es relevante que se generen mayores espacios para la discusión, el diálogo y la construcción conjunta e inclusiva con los intereses de los diferentes grupos de interés. Esto facilitará que se lleguen a acuerdos que aumenten el compromiso de las partes implicadas, y se logre una justa mediación entre los intereses públicos y privados.

Este ejercicio constructivo con seguridad también conllevará a un análisis de la flexibilidad y falta de limitaciones en el uso de los ecosistemas, que a su vez evidencie la necesidad de establecer guías, protocolos o políticas con suficiente validez científica para poder tomar decisiones sobre el otorgamiento de licencias ambientales y su continuidad.

Así mismo, ese tipo de encuentros, incidirán en un mayor compromiso y cumplimiento de responsabilidades por parte de instituciones como el Estado, y la ANLA que tendrán que hacer rendición de cuentas ante grupos de interés como las comunidades que tienen poder en las decisiones y están en una búsqueda de mayor acceso a la justicia.

Finalmente, se propone que el Estado sea cuidadoso en los apoyos humanitarios y económicos que recibe por parte de los gobiernos de otros países, debido a los riesgos que pueda implicar para autorizar licencias ambientales que afecten la flora y la fauna del país.

En conclusión, se requiere entonces la garantía de cumplimiento de los mínimos ambientales de forma justa, rigurosa, transparente y confiable, que promueva el crecimiento económico haciendo un uso sostenible de los recursos, para preservar la vida de las presentes y futuras generaciones; al mismo tiempo que garantiza el derecho a un medio ambiente sano para la supervivencia humana.

## Bibliografía

- Amaya, O. (2001). Justicia constitucional ambiental en Colombia. En M. Iguarán et al. (eds.), *La justicia ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente*. Bogotá: Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Asociación Ambiente y Sociedad. *Impacto de las Industrias Extractivas en los Derechos Colectivos sobre Territorios y Bosques de los Pueblos y las Comunidades*. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad; 2013.
- Becerra, S., & Mena, R. (2017). *Licenciamiento Ambiental en Colombia: Evolución Normativa y Procedimiento Vigente*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- CAR. (2020). Licencia ambiental. Recuperado de:  
<https://www.car.gov.co/vercontenido/1159>
- Carrizosa, J. (2003). *Algunas Lecciones de la Experiencia Institucional Ambiental Colombiana*. Recuperado el 15 de marzo de 2009.  
[www.foronacionalambiental.org.co/libreria/pdf/Carrizosa-Institucionalidad.pdf](http://www.foronacionalambiental.org.co/libreria/pdf/Carrizosa-Institucionalidad.pdf)
- Colciencias (2019). *Manual de gestión ambiental*. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Congreso de la República. (27 enero 1974). Ley 2811 de 1974. Recuperado de:  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2811\\_1974.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html)
- Congreso de la República. (19 diciembre 1973). Ley 23 de 1973. Recuperado de:  
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1579056#:~:text=LEY%2023%20DE%201973&text=DECRETA%3A,los%20habitantes%20del%20Territorio%20Nacional>.

Congreso de la República. (22 diciembre 1993). Ley 99 de 1993. Recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Congreso de la República. (28 octubre 1993). Ley 80 de 1993. Recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso de la República. (21 abril 2005). Ley 1220 de 2005. Recuperado de:

[https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_1220\\_de\\_2005\\_ministerio\\_de\\_ambiente,\\_vivienda\\_y\\_desarrollo\\_territorial.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1220_de_2005_ministerio_de_ambiente,_vivienda_y_desarrollo_territorial.aspx#/)

Congreso de la República. (16 julio 2007). Ley 1150 de 2007. Recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)

Congreso de la República. (21 julio 2009). Ley 1333 de 2009. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>

Congreso de la República. (18 enero de 2011). Ley 1437 de 2011. Recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Contraloría. (2017). ANLA no cumple con seguimiento a licencias ambientales, revela auditoría de la Contraloría. Recuperado de:

[https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset\\_publisher/y0hcbpxJNnDG/content/anla-no-cumple-con-seguimiento-a-licencias-ambientales-revela-auditoria-de-la-contraloria/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_y0hcbpxJNnDG\\_viewMode=print](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset_publisher/y0hcbpxJNnDG/content/anla-no-cumple-con-seguimiento-a-licencias-ambientales-revela-auditoria-de-la-contraloria/pop_up?_101_INSTANCE_y0hcbpxJNnDG_viewMode=print)

Contraloría General de la Nación (2017). El proceso administrativo en Colombia de licenciamiento ambiental.

Cuesta, L., Nupan, M., Ramírez, S., & Palacios, L. (2016). El derecho a la participación en el trámite de licencias ambientales: ¿una garantía para la protección del medio ambiente? *Revista Academia & Derecho*, 7 (12), (53-86)

De Seguridad y Salud. (2020). *NORMATIVIDAD AMBIENTAL EN COLOMBIA*.

Obtenido de De Seguridad y Salud: <https://deseguridadysalud.com/normatividad-ambiental-en-colombia/>

Díaz Herráiz, E. y Fernández, P. (2013). Conceptualización del diagnóstico en Trabajo

Social: necesidades sociales básicas. Recuperado de:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dDwQ9yn5-PwJ:https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/download/39550/41398/+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

El Tiempo. (11 de Marzo de 2020). Así funcionará la nueva Autoridad Nacional de

Licencias Ambientales. Recuperado el 25 de Agosto de 2020, de El Tiempo:

<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/asi-funcionara-la-nueva-autoridad-nacional-de-licencias-ambientales-471714>

Espín Miniguano, A.D. y Mera Constante, M.A. (2019). La Inclusión desde un Enfoque de

Derechos Humanos en Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales Asociadas o no a una Discapacidad. *Revista Publicando*, 6 (21), pp. 34-47

Fernández, V. (1996). Instrumentos de la Gestión Ambiental Empresarial . En V. C. Vitora,

Instrumentos de la Gestión Ambiental Empresarial. Madrid: Mundi prensa.

- Fortes, A. (2019). La resiliencia ambiental y el re posicionamiento del derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 92, Sección “Artículos doctrinales” ISSN: 1989-5666 NIPO: 693-19-001-2
- Gil, V., Gómez, N., & Arango, C. (Enero-Julio de 2016). Evolución en la reglamentación de las licencias ambientales en Colombia. *Ing. USB Med*, 7(1).
- Gomez, A., Rincón, C., & Rodriguez, G. (2016). Los Regímenes de Transición del Licenciamiento Ambiental en Colombia Vistos desde la Actividad Minera. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 19(38), 161-181.
- Gómez, A. y Ramírez, D. (2018). El carácter dinámico de las licencias ambientales: análisis de los escenarios posteriores a su expedición en el régimen jurídico colombiano. En *Revista digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia*, n.º 20, 2018, pp. 137-174. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.07>.
- Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo. En Dspace. Recuperado en línea de: <http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/handle/123456789/2269>
- Granja, H. (2016). Nuevos riesgos ambientales y derecho adminsitrativo. Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia.
- Corte Constitucional. Sentencia C-328/95. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-328-95.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-746/12. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-746-12.htm>
- Corte Constitucional. (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

- Cortés Calderón, N. (2020). Derecho administrativo ambiental y las medidas preventivas en materia ambiental. (Tesis de posgrado). Universidad Santiago de Cali. Recuperado de: <https://repository.usc.edu.co/bitstream/20.500.12421/3271/2/MEDIDAS%20PREVENTIVAS%20ENMATERIA%20AMBIENTAL.pdf>
- Díaz, A. (2019). Responsabilidad administrativa ambiental. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/responsabilidad-administrativa-ambiental/>
- Gómez, A. y Ramírez, D. (2018). El carácter dinámico de las licencias ambientales: análisis de los escenarios posteriores a su expedición en el régimen jurídico colombiano. Revista digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 137-174. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.07>.
- Gómez Velásquez, A. y Ramírez Arboleda, D. (2018). "El carácter dinámico de las licencias ambientales: análisis de los escenarios posteriores a su expedición en el régimen jurídico colombiano", Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 20, 137-174. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.07>.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). Sexta edición. Editorial Mc Graw Hill: México.
- Lezama, J. (2008). La construcción social y política del medio ambiente. El Colegio de México. México D.F. Recuperado en línea de: [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=J1o\\_jRh751EC&oi=fnd&pg=PA98&dq=medio+ambiente&ots=BNAINCQiCm&sig=kRYmwwqm1N2uh\\_yFKpnwKoJOHEM#v=onepage&q=medio%20ambiente&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=J1o_jRh751EC&oi=fnd&pg=PA98&dq=medio+ambiente&ots=BNAINCQiCm&sig=kRYmwwqm1N2uh_yFKpnwKoJOHEM#v=onepage&q=medio%20ambiente&f=false)
- Lincoln, S. y Guba, E. (1985). Naturalistic Inquiry. London Sage.

- Lozano Cutanda, B. (2016). Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, vol. 36 (200), 409-438.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/51749>
- Malagón, M. (2007). El control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del XX. *stud. Socio-Juríd.*, Bogotá (Colombia), 9(1): 154-165, enero-junio. Recuperado en línea de: [https://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/b1/b13e5302-ba19-4523-a7db-c93fc340435d.pdf](https://www.urosario.edu.co/urosario_files/b1/b13e5302-ba19-4523-a7db-c93fc340435d.pdf)
- Malagón, M. (2019). *Historia de la formación y la enseñanza de la ciencia administrativa y el derecho administrativo en Colombia (1826-1939)*. Editorial: Ediciones Uniandes y Universidad del Rosario.
- Maldonado Narváez, M.I. y Tovar Duarte, L.C. (2018). ¿Desarrollo sostenible? Una breve contrastación entre el discurso y la realidad en el caso colombiano. In *Vestigium*, 13 (1), 124-135.
- Ministerio de Ambiente. (2020). *Tratados y Convenios Internacionales*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/283-plantilla-areas-asuntos-internacionales-16>
- Monrroy, L. (2009). *Mapa conceptual de las licencias en Colombia*. Fundación Universitaria Los Libertadores. Administración de Empresas. Seminario de Legislación Empresarial. Bogotá.
- Munevar, C. (2014). Licencias ambientales: Aproximación y valoración desde el origen del conflicto ambiental. *Ratio Juris UNAULA*, 9(18), 27-42.  
<https://doi.org/10.24142/raju.v9n18a1>

- Muñoz, O. (2016). Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia. *Estudios de Derecho*. 73 (161), 205-225. DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a10
- Muñoz, L. (2016). Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades. CEPAL, Cooperación Alemana. Recuperado en línea de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40866/1/S1601189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40866/1/S1601189_es.pdf)
- Munevar, C. (2014). Licencias ambientales: Aproximación y valoración desde el origen del conflicto ambiental. *Ratio Juris UNAULA*, 9(18), 27-42. <https://doi.org/10.24142/raju.v9n18a1>
- Nieto, A. (2000). La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo. Universidad de la Rioja, Artengina Perea, L. (2013). La naturaleza jurídica del acto administrativo ambiental. Trabajo de grado presentado como requisito final, para optar al título de especialista en Derecho Administrativo. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Pereira. Recuperado en línea de: <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/62/NaturalezaJuridicaAmbiental.pdf?sequence=1>
- Páez, I. y Rodríguez, G. (2017). Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo. En *Opinión Jurídica*, Vol. 12, N° 23, pp. 17-30 - ISSN 1692-2530. En ero-Junio de 2013 / 212 p. Medellín, Colombia. Recuperado en línea de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v12n23/v12n23a02.pdf>

- Paz, A. (13 de Enero de 2020). Los desafíos ambientales de Colombia en el 2020. Obtenido de Mongabay: <https://es.mongabay.com/2020/01/desafios-ambientales-colombia-2020-deforestacion-defensores-paramos/>
- Perea, K. (2013). La naturaleza jurídica del acto administrativo ambiental. Universidad Libre, Pereira. Recuperado en línea: <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/62/NaturalezaJuridicaAmbiental.pdf?sequence=1>
- Perez, A. (2016). Análisis del Desarrollo de la Política Ambiental en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada.
- PNUD (2010). Documento de apoyo medio ambiente. International Recovery Platform. Recuperado en línea de: <https://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/Publicacionesrelevantes/Recuperacion/5-Med-Ambiente.pdf>
- Revista Semana. (2020). Ambientalistas se rebelan contra carta de empresarios que piden flexibilizar trámites ambientales. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/ambientalistas-se-rebelan-contra-carta-de-empresarios-que-piden-flexibilizar-tramites-ambientales/49945>
- Rodríguez, G. (2018). La licencia ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización. Universidad del Rosario, pp. 222 – 245. Recuperado en línea de: <https://doctrina.vlex.com.co/vid/licencia-ambiental-acto-especial-oacute-n-77329955>
- Rodríguez, L. (2005). La explicación histórica del derecho administrativo. Publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Rojas Díaz, D.A. (2013). Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales. (Tesis de grado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/39891/1/6699693.2013.pdf>
- Rojas, D. (2016). Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, G. (2002). Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. En Revista Economía y Desarrollo - Marzo 2002, vol. 1, N° 1. Recuperado en línea de: <https://guao.org/sites/default/files/biblioteca/Desarrollo%20y%20medio%20ambiente%20una%20mirada%20a%20Colombia.pdf>
- Santa García, F.L. (2018). La flexibilidad de las licencias ambientales en el contexto normativo colombiano: responsabilidad del estado en su expedición y control. (Tesis de grado). Universidad de Manizales. Recuperado de: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/2449/ARTICULO%20FINAL%20LORENA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Schmidt, E. (2003). La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistémica. Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Barcelona.
- Sleman, J., & Velásquez, C. (Enero-Junio de 2016). La Licencia Ambiental: Instrumento de Comando y control por excepción. *Vniversitas* (132), 483-514.
- Soto, E. (1996). Derecho administrativo. Bases fundamentales. Tomo II. Principio de juridicidad. Editorial Jurídica de Chile. Recuperado en línea de: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=OyHrwEfMyw4C&oi=fnd&pg=PA9&dq=>

[Derecho+administrativo&ots=FOjZI3WUh7&sig=ydlMmK5wUHskVq9c9frB32hIj6g#v=onepage&q=Derecho%20administrativo&f=false](https://www.google.com/search?q=Derecho+administrativo&ots=FOjZI3WUh7&sig=ydlMmK5wUHskVq9c9frB32hIj6g#v=onepage&q=Derecho%20administrativo&f=false)

Universidad del Rosario. (2015). El medio ambiente sano, un derecho de todos. Recuperado de: <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/el-medio-ambiente-sano.pdf>

Zapata, J., & Del villar, C. (19 de Agosto de 2020). ANLA presentó el Instrumento de Obligaciones Mínimas en licenciamiento ambiental en Colombia. Obtenido de Holland & Knight: <https://www.hklaw.com/es/insights/publications/2020/08/anla-presento-el-instrumento-de-obligaciones-minimas-en-licenciamiento>

Zarate, C., Gómez, N., Castaño, D., & Gil, V. (2016). Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia. *Estudios de Derecho*, 73(161), 205-225.

Zárate, C., Hernández, V., Gómez, N. y Arango, C. (2016). Evolución en la reglamentación de las licencias ambientales en Colombia. En: *Ing. USBMed*, Vol. 7, No. 1, Enero-Julio.

Recuperado en línea de:

<http://revistas.usbbog.edu.co/index.php/IngUSBmed/article/view/2033/2249>