

**LICENCIAMIENTO AMBIENTAL EN COLOMBIA:  
EVOLUCIÓN NORMATIVA Y PROCEDIMIENTO VIGENTE**

**Santiago Becerra Ramírez  
Ramón Francisco Mena Bedoya**

**Trabajo de grado para optar por al título de  
Abogados**

**Asesor temático: Jorge Eduardo Vásquez Santamaría**

**Universidad Autónoma Latinoamericana  
Facultad de Derecho  
Programa de Derecho  
Medellín  
2017**

## HOJA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

**Firma del jurado**

---

**Firma del jurado**

## TABLA DE CONTENIDO

	(Pág)
Introducción.....	01
<b>1. Aproximación Temática.....</b>	<b>05</b>
Referentes jurisprudenciales.....	06
Referentes teóricos.....	08
<b>2. Evolución normativa de la Licencia Ambiental como mecanismo de control de las actividades humanas para la protección del ambiente en Colombia.....</b>	<b>14</b>
Decreto Ley 2811 de 1974.....	14
Ley 9 de 1979.....	15
Ley 99 de 1993.....	16
Decreto 1753 de 1994.....	21
Decreto 1768 de 1994.....	22
Decreto Ley 2150 de 1995.....	23
Resolución 655 de 1996.....	25
Decreto 2183 de 1996.....	27
Decreto 1892 de 1999.....	27
Ley 685 de 2001.....	28
Decreto 1728 de 2002.....	32
Decreto 1180 de 2003.....	37
Decreto 1220 de 2005.....	41
Decreto 500 de 2006.....	44
Decreto 2820 de 2010.....	45
Ley 1450 de 2011.....	48
Decreto 3573 de 2011.....	51
Sentencia C-035 de 2016.....	52
<b>3. Del procedimiento de licenciamiento ambiental vigente en Colombia: Decreto 2041 de 2014.....</b>	<b>55</b>
Disposiciones generales.....	55
Procedimiento de licenciamiento ambiental en el marco del Decreto 2041 de 2014.....	56

<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>62</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>66</b>

## **Introducción**

A partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia del año 1991, la legislación, las reglamentaciones y la jurisprudencia ha desarrollado conceptos que han acompañado nuestro ordenamiento constitucional, éstos contienen el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política; que se encuentra direccionado bajo las dimensiones económica, social, ecológica y cultural dentro de un marco de derechos individuales y colectivos que se amparan dentro del Estado Social de Derecho (Corte Constitucional, 1992: T-411).

En el nuevo orden constitucional la protección jurídica del medio ambiente es una necesidad universalmente reconocida y Colombia no es un caso excepcional, es por ello que la Corte Constitucional ha llegado a catalogar nuestra Carta Política como una “Constitución Ecológica”, en la cual se resalta la protección del derecho que tiene toda persona a gozar de un medio ambiente sano (Artículo 79) como uno de los principales elementos que fundamentan y caracterizan nuestro orden constitucional, siendo reconocido como un principio, un derecho y un deber constitucional. En igual sentido el artículo 80 establece la obligación del Estado de planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además de imponer al Estado el deber específico de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Al respecto la sentencia C-595 de 2010 establece un catálogo de deberes relacionados con la protección del medio ambiente, impuestos particularmente al Estado, entre los que se destacan la protección de su diversidad e integridad; la conservación de áreas de especial importancia ecológica; el fomento de la educación ambiental; la planificación, el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental; la imposición de las sanciones legales y la exigencia y reparación de los daños causados al ambiente; además de la cooperación con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

El concepto de Constitución Ecológica tiene fundamento en 34 artículos que se relacionan con la protección del medio ambiente, dando muestra de la importancia que debe tener para el legislador el amparo de los recursos naturales (Corte Constitucional, 1992: T-411). Dicha protección es abordada desde una triple dimensión: de un lado, es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales, y finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares (Corte Constitucional, 2010: C-595).

Por su parte la política económica es concebida como la estrategia que formula un gobierno para conducir y orientar la economía de un país. En las dos últimas décadas la política económica colombiana ha sido protagonizada por los sectores: Hidrocarburos; Minero; Eléctrico; Marítimo y Portuario. Dichos sectores aparte de configurarse como las columnas transversales del desarrollo económico del país comparten también el hecho de ser sectores cuyas actividades el ordenamiento jurídico nacional ha sometido a procedimiento de licenciamiento ambiental, en la medida en que la ejecución de sus proyectos, obras y actividades son generadoras de un impacto sobre el medio ambiente que el legislador ha considerado que debe ser regulado. En ese sentido, se debe precisar que el ordenamiento jurídico colombiano ha hecho del procedimiento de licenciamiento ambiental uno de los principales instrumentos de planificación ambiental en Colombia, y con ello, uno de los mecanismos a partir de los cuales se pretende dar eficaz cumplimiento a las obligaciones dispuestas por la Constitución Política de 1991.

Expuesto lo anterior, debe resaltarse que llama sobremanera la atención el hecho de que desde el momento en que se constituyó el procedimiento de licenciamiento ambiental en el año 1993 mediante la ley 99, el mismo ha sido regulado por aproximadamente 18 disposiciones normativas, siendo objeto de numerosas modificaciones, las cuales han alterado constantemente la dinámica del licenciamiento, como es el caso de reducir los plazos del proceso, excluir o incluir actividades que requieran licencia ambiental para su ejecución, o modificar las competencias de las autoridades ambientales.

Desde esta perspectiva, a través del presente proyecto de investigación se pretende exponer el proceso de evolución normativa del licenciamiento ambiental en Colombia, para lo cual se formuló la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el proceso de evolución del licenciamiento ambiental en Colombia?

Con la intención de dar desarrollo a la pregunta problema se fijó como objetivo general describir el licenciamiento ambiental en Colombia desde su proceso de evolución normativa y su procedimiento vigente. Con el fin de dar cumplimiento a dicho propósito, se establecieron dos objetivos específicos que serán desarrollados a lo largo del trabajo, y que a su vez aportarán a la respuesta de la pregunta orientadora. El primero consiste en describir la evolución del procedimiento de licenciamiento ambiental dentro de la normativa nacional, identificando sus modificaciones y avances; el segundo objetivo consiste en detallar el procedimiento de licenciamiento ambiental vigente en Colombia, en el marco del decreto 2041 de 2014.

Con el propósito de desarrollar los objetivos propuestos se acogió un diseño de investigación sustentado en el modelo o paradigma cualitativo, toda vez que se estudia información de carácter descriptivo, tendiente a desarrollar una metodología que permita abordar y dar solución a la pregunta de investigación planteada. El enfoque descriptivo, responde a un estudio donde la recolección de información se realiza para descubrir y afinar preguntas de la investigación que conducen posteriormente a un proceso interpretativo (Sampieri, Baptista y Collado, 2010: p. 7-10), permitiendo sentar las bases para realizar un análisis de la evolución del procedimiento de licenciamiento ambiental como mecanismo de control previsto por la normativa nacional.

Dicho enfoque investigativo se desarrolló con fundamento en una investigación documental, partiendo del análisis de la normatividad vigente relacionada con la expedición de licencias ambientales, a la luz de documentos y obras de autores destacados a nivel nacional en relación con el tema objeto de estudio. En consecuencia, el presente trabajo de investigación tiene sus bases en una serie de conceptos legales y doctrinales, apoyados en desarrollos jurisprudenciales, dando lugar al marco de referencia temática que será el escenario del presente proceso investigativo.

En ese orden, es pertinente precisar que al interior del presente trabajo de investigación se aplicará el método hermenéutico – descriptivo en la medida que tiende principalmente a

(i) la construcción de un marco teórico, conceptual y jurisprudencial que enriquezca los conocimientos de los investigadores, (ii) a la verificación de las normas jurídicas que históricamente han regulado el licenciamiento ambiental en Colombia, y (iii) a un análisis de la situación jurídica actual de dicho instrumento a partir interpretaciones legales, jurisprudenciales y doctrinales.

Además, el enfoque metodológico es cualitativo eminentemente deductivo, lo cual se aplicará (i) observando y registrando información, (ii) analizando la información obtenida, y (iii) estableciendo definiciones claras de los conceptos obtenidos.

Por último, cabe resaltar también, que el equipo investigador aplicó a lo largo del presente trabajo y de manera conjunta, dos métodos (o técnicas) de la hermenéutica jurídica: El método exegético que básicamente consiste en la interpretación de normas jurídicas intentando desentrañar la voluntad del legislador, a través de comparaciones y análisis semánticos y gramaticales de los textos estudiados.

De otro lado, el método sistemático permitió realizar un análisis de normas jurídicas derivadas de una norma fundamental, la cual está constituida por un conjunto de imperativos categóricos que son la base de todo el ordenamiento jurídico, y que se consagra en normas positivas, logrando de ese modo determinar el alcance de las normas analizadas con base en los mandatos constitucionales que desarrollan, apoyándose en la jurisprudencia y la doctrina como criterios de interpretación (Giraldo, 1997).

## 1. Aproximación Temática

La protección jurídica del medio ambiente en Colombia surge en el año 1829 a través del Decreto 3107, el cual disponía que “(...) ninguna persona puede sacar de los bosques baldíos, o del estado, maderas preciosas y de construcción de buques para el comercio sin que proceda licencia por escrito del gobernador de la provincia respectiva”. Posteriormente el Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, contempla el concepto de licencia, exigiéndola para la ejecución de obras, establecimiento de industrias, o para el desarrollo de cualquier otra actividad que pudiera producir deterioro a los recursos naturales renovables, al ambiente, o introducir modificaciones al paisaje (artículo 28, derogado por la ley 99 de 1993).

Pese a que el Decreto 2811 de 1974 no definía expresamente el concepto de Licencia Ambiental, en su título IV (artículos 39 y 40) señala una serie de condiciones y requisitos a través de los cuales prevenía y contralaba los efectos nocivos producidos en el ambiente como consecuencia del uso y la explotación de recursos naturales no renovables, además, exigía la obtención previa de una licencia para la importación, producción, transporte, almacenamiento y empleo de gases.

Posteriormente, en relación con las áreas de reserva forestal el artículo 208 de la norma en comento exigía la obtención de una licencia de manera previa a la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, adicionalmente disponía que solo se otorgaría dicha licencia cuando se hubiese comprobado que la ejecución de obras o actividades no atentaba contra la conservación de los recursos naturales renovables, por lo que el titular de la licencia debía adoptar las medidas de protección necesarias.

A partir de la promulgación de la Ley 99 en el año 1993, a través de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, el licenciamiento se constituyó como uno de los principales instrumentos de control ambiental en Colombia, en tanto fue instituido con la finalidad de proteger el ambiente de las consecuencias negativas

que le pudieran generar la ejecución proyectos, obras o actividades, promoviendo de este modo el principio de desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales.

De acuerdo con el título VIII de la ley 99 de 1993 (artículos 49, 50 y 51) la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que conforme a 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 requerirán de una Licencia Ambiental, la cual se entiende como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada, y las mismas serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos<sup>1</sup>.

### **Referentes jurisprudenciales**

En fallo C-328 de 27 de julio de 1995, el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz (Corte Constitucional) señaló que la razón de ser de la licencia ambiental “es la protección de los derechos individuales y colectivos” Agregó la Corte:

El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencia ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puede tener efectos potenciales sobre el ecosistema (...) La finalidad de la licencia ambiental no es otra que la protección de los derechos individuales y colectivos, mediante el ejercicio oportuno del control estatal.

---

<sup>1</sup>De acuerdo con el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, los municipios y distritos tienen atribuciones especiales relacionadas con la promoción y ejecución de programas y proyectos, la elaboración de normas, el ejercicio de funciones de control y vigilancia encaminadas a la protección de los recursos naturales renovables y del derecho constitucional a un ambiente sano, en colaboración con las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ministerio del Medio Ambiente. A su vez el artículo 66 establece que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (grandes centros urbanos) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, entre estas, la expedición de las Licencias Ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones.

En ese mismo sentido, mediante sentencia C-746 del año 2012 proferida por la Corporación Constitucional en mención, en la que obró como Magistrado Ponente el doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien puntualiza sobre la licencia ambiental:

Es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (...) (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial.

En la sentencia C-894 del año 2003, el Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil, resalta la función que cumple la Licencia Ambiental como instrumento de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, además de contribuir a la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (artículo 80 Constitución Política). En cumplimiento de dicho deber el Estado cuenta con facultades para limitar los derechos económicos de los particulares que pretendan ejecutar proyectos o inversiones que puedan tener incidencia negativa en el medio ambiente, otorgando a la Licencia Ambiental además de su función preventiva, una función de desarrollo social y medioambiental.

La providencia en mención cataloga la Licencia Ambiental como un mecanismo de intervención del Estado en la economía, el cual fija los límites de la libre iniciativa privada, garantizando de ese modo que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (artículo 58 Constitución Política). En ese orden, señala la Corte que:

El otorgamiento de licencias ambientales es una función en la que concurren las competencias del legislador, y de la administración central, y descentralizada territorialmente y por servicios. Esta concurrencia tiene su fundamento en la necesidad de prevenir posibles afectaciones del medio ambiente, en cuya calificación se tendrán en consideración los siguientes dos bienes jurídico-constitucionales: a) la pluralidad de concepciones del ser humano en relación con su ambiente, y b) la diversidad y especialidad de los ecosistemas regionales.

Para autores como Macías (2006) las sentencias de nuestra Corte Constitucional le han dado un rango de constitucionalidad a la licencia ambiental, convirtiéndola en un instrumento de protección de derechos individuales y colectivos, en relación con el primero, por cuanto una obra puede afectar ciertos derechos individuales, como la libertad de empresa, la salud, la propiedad, entre otros; y de protección de los derechos colectivos, por cuanto permite controlar los efectos adversos al medio ambiente que pueda ocasionar una obra o actividad.

### **Referentes Teóricos**

“Las licencias ambientales constituyen el mecanismo por medio del cual se hacen efectivas las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales, la Constitución Política y la Ley para la protección del medio ambiente, la prevención y mitigación del impacto ambiental”(Munévar, 2014, p.32). Prosigue Múnevar exponiendo que en el marco del Derecho Ambiental Internacional se ha establecido el principio de prevención, el cual, en palabras de Rojas (2004, p.172) “genera obligaciones específicas y [...] una serie de comportamientos implícitos en el concepto de prevención”. De esta forma las licencias ambientales constituyen el instrumento para la prevención y mitigación del impacto ambiental.

La Constitución Política de 1991 establece en su Artículo 80 que es responsabilidad del Estado planificar el manejo de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible; en ese sentido las licencias ambientales son el instrumento por medio del cual se

materializa dicha disposición constitucional, por medio de un acto administrativo, al respecto puntualiza Rodríguez (2012):

La autorización que otorga la institución ambiental competente, conocida como licencia ambiental, es en esencia un acto administrativo que se debe reconocer como el medio directo por excelencia, para el cumplimiento de los fines y propósitos estatales en materia de protección y conservación de los recursos naturales y del ambiente (p. 51).

Una vez enunciados un referente internacional y uno constitucional es oportuno anotar que en Colombia la licencia ambiental es desarrollada a partir de la Ley 99 de 1993, definida en su Artículo 50 como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Para Munévar la licencia ambiental como mecanismo administrativo no sólo adquiere una connotación ambiental sino económica y social. De esta forma, ejerciendo el principio de prevención, adopta mecanismos como el Estudio de Impacto Ambiental, el cual, en palabras de Medellín (1997, p. 15) “mide el grado de vulneración del medio ambiente cuando se va a emprender un proyecto determinado. Se dirige a sugerir las medidas más apropiadas para efectos de prevenir, mitigar o controlar la consecuencia del impacto en determinada actividad”. Así, los instrumentos de la Licencia Ambiental tienen como finalidad la protección de los recursos naturales en la puesta en marcha de una obra, actividad o proyecto que modifique el paisaje o que genere graves daños o impactos significativos al medio ambiente.

El enfoque social puede evidenciarse en los escenarios de participación ciudadana que en el marco del licenciamiento ambiental consagra la Ley, como el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, el cual establece el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales el trámite de las peticiones de intervención las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite, la acción de nulidad el derecho de petición y la consulta previa. Si se llegaran a incumplir generan al beneficiario medidas sancionatorias, revocación de la licencia, suspensión o demolición de la obra e imposición de sanciones, entre otras.

Por último, la Licencia Ambiental, en cumplimiento al principio de desarrollo sostenible, tiene una connotación económica para Munévar (2014), toda vez que uno de sus criterios lo constituye la planificación del medio ambiente con el fin de lograr la conservación del mismo, pero a su vez, logrando el desarrollo económico a través del aprovechamiento de los recursos naturales, y complementa indicando que es la Licencia Ambiental el instrumento establecido por el legislador para el otorgamiento de permisos por parte de la autoridad ambiental y para la ejecución de proyectos que impacten los recursos naturales, considerándolo el mecanismo idóneo para la protección del medio ambiente ante el impacto que pueda generar determinada obra o proyecto.

Para Macías si bien se denomina Licencia Ambiental, es en realidad un proceso de evaluación de impacto ambiental, agrega que la misma no es un simple requisito de verificación de una lista de chequeo, sino un proceso mediante el cual la autoridad ambiental competente decide sobre la viabilidad de ejecutar una obra o llevar a cabo una actividad, estableciendo el límite máximo permitido de afectación al medio ambiente y las obligaciones requeridas para tal propósito. Para el autor en mención la evaluación de impacto ambiental es el verdadero proceso de planificación que permite introducir la variable ambiental dentro de la toma de decisiones para llevar a cabo una obra actividad, buscando un equilibrio entre el deber de protección del medio ambiente que exige la constitución, y la necesidad de llevar a cabo obras que beneficien el desarrollo del país. Agrega Macías:

Mediante ese proceso se intenta resolver una tensión constante entre el desarrollo y la necesidad de protección al medio ambiente. El desarrollo sostenible no es más que una forma de plantear dicha tensión, para tratar de generar un marco de referencia que permita diversas soluciones, sin privilegiar el desarrollo o la preservación. La licencia ambiental es entonces el instrumento que busca resolver, desde el plano jurídico dicha tensión.

En consecuencia, para Macías la Licencia Ambiental no es el resultado de una revisión de una lista de verificación a partir de la revisión de unos requisitos legales.

El fin del procedimiento de licenciamiento ambiental se cristaliza en la obtención de una Licencia Ambiental, la cual está contenida un acto administrativo de carácter especial, que de acuerdo con el artículo 3 del decreto 2041 de 2014 es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente 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: “El licenciamiento ambiental es considerado como un proceso para la planeación y administración de proyectos, que asegura que las actividades humanas y económicas se ajusten a las restricciones ecológicas y de recursos” (Macías, 2011: p.60).

Según Rodríguez, se trata de una herramienta que permite prever e identificar las eventuales consecuencias o resultados que en materia ambiental trae consigo la ejecución de un proyecto, obra o actividad, con el fin de ejecutar las medidas tendientes a prevenir, mitigar, corregir y/o compensar los impactos causados por la actividad humana al medio ambiente. Además, sostiene que el procedimiento de licenciamiento ambiental se constituye como uno de los principales instrumentos de planificación ambiental en Colombia, que responde al papel del Estado como interventor en los procesos de desarrollo, con el fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida y el adecuado manejo del ambiente (Rodríguez, 2011).

Así las cosas, es de resaltar que no es posible eliminar los efectos nocivos derivados de la ejecución de una obra o actividad a través de una Licencia Ambiental, su finalidad es permitir un grado de impacto que se encuentre dentro de límites razonables que no genere consecuencias irreversibles para el medio ambiente, de modo que dicha Licencia es el resultado de un procedimiento en el cual se evalúa un estudio de impacto ambiental, se consultan otras autoridades y se permite la participación ciudadana, finalmente se toma una decisión motivada con fundamento en esa evaluación (Macías, 2006).

Ahora, en relación con la evaluación de los impactos ambientales, en Colombia no existen métodos oficiales para llevarla a cabo, dando cierta libertad en su escogencia al evaluador y al solicitante de la Licencia Ambiental, lo cual genera un alto nivel de incertidumbres y sesgo, y disminuye la efectividad del procedimiento (Toro, Martínez, Arrieta, 2013).

De otro lado, resalta Macías la importancia de la función que cumplen los límites que tiene la autoridad competente al imponer obligaciones relacionadas con la mitigación, prevención, corrección y compensación de los efectos ambientales derivados de la ejecución de determinada obra o actividad, conceptos que se encuentran definidos en el artículo primero del Decreto 1220 de 2005, así:

**Impacto ambiental:** Cualquier alteración en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

**Medidas de compensación:** Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.

**Medidas de corrección:** Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

**Medidas de mitigación:** Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

**Medidas de prevención:** Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

Es a través de las medidas antes mencionadas que la autoridad ambiental competente decide sobre la viabilidad de una obra o actividad, buscando a través de las mismas recuperar, restaurar, reparar, minimizar o evitar los impactos ambientales negativos, dentro de una razonabilidad técnica y jurídica (Macías, 2006).

Finalmente, en cuanto a las actividades que requieren de Licencia Ambiental para su ejecución, señala Macías que existen tres sistemas para su exigencia, el taxativo, el casuístico y el ecléctico. El sistema taxativo, sugiere que sólo se exige Licencia Ambiental para el desarrollo de actividades expresamente señaladas en la norma. El sistema casuístico implica que la autoridad administrativa competente, de acuerdo con la dimensión técnica y ambiental, señale si una obra requiere de la obtención de una Licencia. Por último, en el sistema ecléctico, es un juez en virtud de una acción popular quien decide que se requiere de Licencia Ambiental. Al respecto Puntualiza Romero (2015):

En todo caso, la aprobación de una Licencia es susceptible de protección a nivel administrativa o judicial a través de los recursos en vía gubernativa, la revocatoria de la Licencia o autorización (Ley 1333 de 2009), la acción de nulidad de la Licencia, la acción de tutela (Sentencias SU-039 de 1997, T-955 de 2003, T-547 de 2010), la acción de

cumplimiento y la acción popular. Adicionalmente, y dentro de las herramientas administrativas de protección, se encuentran las infracciones ambientales, reguladas en la Ley 1333 de 2009 (p. 195).

A lo largo del tiempo dicha normativa ha estado en continua evolución, presentando modificaciones de fondo y de forma, en cuanto a los requisitos para la obtención de licencias ambientales, a las obras, proyectos o actividades que requieren de la expedición de una Licencia, y a su procedimiento mismo (Rodríguez, 2011). En ese orden, algunos autores consideran que las numerosas reformas legislativas sobre el licenciamiento ambiental van en detrimento del ambiente debido a la exclusión de actividades o proyectos que requieren del trámite de una Licencia Ambiental, la limitada participación comunitaria, la carencia de metodologías oficiales para la valoración de impactos ambientales, la inexistencia de seguros que garanticen la implementación de los planes de manejo y el incumplimiento parcial de tratados internacionales, entre otros (Toro, 2009; Toro, Requena & Zamorano, 2010; CGR, 2006).

La legislación se ha modificado de manera significativa, sin haber realizado una evaluación cualitativa y cuantitativa a profundidad de la aplicación de cada uno de los Decretos derogados, sin mediar participación de la sociedad civil, la academia, las organizaciones no gubernamentales y sin valorar los alcances en relación al desarrollo sostenible, la conservación del patrimonio natural y la protección de la salud humana (CGR, 2006; Toro, Requena & Zamorano, 2010).

## **2. Evolución normativa de la licencia ambiental como mecanismo de control de las actividades humanas para la protección del ambiente en Colombia**

El procedimiento de licenciamiento ambiental es un instrumento que ha estado evolucionando de forma permanente, lo que conduce al desarrollo del primero de los objetivos específicos propuestos: describir la evolución del procedimiento de licenciamiento ambiental dentro de la normativa nacional para identificar los avances y las modificaciones que ha presentado como mecanismo de control de las actividades para la protección del ambiente. Es por ello que se hace necesario ilustrar el hilo temporal que permita contextualizar el desarrollo normativo que el mismo ha presentado en el escenario jurídico colombiano. En consecuencia, se procederá a exponer un recuento normativo en el que se darán a conocer los instrumentos que han servido de precedentes al procedimiento de licenciamiento ambiental, así como a las figuras que componen su andamiaje, como lo son el Estudio de Impacto Ambiental y el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, de igual forma se presentará la evolución normativa de la que han sido objeto las clases de Licencia Ambiental.

### **Decreto Ley 2811 de 1974**

En Colombia el concepto de estudio ambiental previo como requisito legal para la realización de una obra o actividad es reglamentado inicialmente por el Decreto 2811 de 1974; mediante el cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. El título VI de dicha norma “De la Declaración de Efecto Ambiental”, estableció en sus artículos 27 y 28 dos requisitos diferentes que buscaban ser una forma de regular la evaluación de impacto ambiental. En su artículo 27 dispuso que toda persona natural o jurídica, pública o privada, que desee desarrollar cualquier obra o actividad susceptible de generar algún tipo de deterioro ambiental, está obligada a declarar el peligro “presumible” derivado de la misma. Agregó el Decreto en su artículo 28 que para el desarrollo de cualquier actividad que, por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, o introducir

modificaciones considerables o notorias al paisaje, serán necesario el estudio ecológico y ambiental previo.

Ninguno de los dos anteriores artículos hacía referencia a una Licencia Ambiental; sólo el artículo 28 señalaba la necesidad de obtener licencia, sin llegar a calificarla como ambiental. Tampoco se establecía que fuese previa. En efecto, este artículo únicamente exigía como requisito preliminar la presentación de Estudio Ambiental, pero no obtener licencia (Rodríguez, 2006: p. 233).

El artículo 40 impone la condición a las actividades de importación, producción, transporte, almacenamiento y empleo de gases de obtener Licencia Previa. Aunque la norma tampoco llega a calificarla como Licencia Ambiental, tal requerimiento se presenta como un antecedente de control ambiental; en el presente evento tal control se establece con la finalidad de prevenir y controlar los efectos nocivos que puedan producir en el ambiente el uso o la explotación de recursos naturales no renovables, tal como lo señala el artículo 39.

Por su parte el artículo 206 procede a definir el concepto de área de reserva forestal como la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras o protectoras. Seguidamente el artículo 208 indica que la construcción de obras de infraestructura como vías, embalses, represas, o edificaciones, así como la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal requerirán Licencia Previa. Tal requisito se establece como una herramienta que propenda porque la ejecución de las actividades mencionadas no atente contra la conservación de los recursos renovables de dicha área.

### **Ley 9 de 1979**

La Ley 9 de 1979, por la cual se dictan Medidas Sanitarias, en el artículo 136 otorga competencia al Ministerio de la Salud para establecer las normas para la protección de la salud y la seguridad de las personas contra los riesgos derivados de la fabricación, almacenamiento, transporte, comercio, uso o disposición de plaguicidas. En ese sentido el artículo 143 establece que las personas que con fines comerciales se dediquen a la

aplicación de plaguicidas deberán contar con Licencia de Operación expedida por las autoridades sanitarias. Tal Licencia de Operación se contempla con el objetivo de controlar y prevenir el riesgo que de tales productos se pueda derivar para la salud humana o el ambiente. Por su parte el artículo 567 indica que para la ocupación de toda vivienda permanente y para la instalación y funcionamiento de todo establecimiento se requiere Licencia Sanitaria. Esta Licencia es expedida por el Ministerio de Salud o por la entidad en que este delegue tal función y reemplaza la denominada Patente de Sanidad. Aunque esta norma no desarrolla propiamente la Licencia Ambiental, establece instrumentos que permiten contribuir a la protección del medio ambiente sano.

### **Ley 99 de 1993**

La figura de Licencia Ambiental tal y como se presenta hoy en día surge a partir de la entrada en vigencia de la ley 99 de 1993, constituida como una de las normas fundamentales en materia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano. Es posible afirmar que la Licencia Ambiental a la cual hace referencia la Ley 99 de 1993 no puede asimilarse a lo que anteriormente se denominaba de igual forma. Se puede señalar que, si bien existía el concepto, el contenido y naturaleza de lo que la ley 99 denominaba Licencia Ambiental es totalmente diferente de lo que antes recibía la misma denominación. Es decir que lo establecido por la ley 99 es absolutamente nuevo y en ningún momento se puede pretender identificar los dos conceptos (Macías, 1998, p.92).

Es entonces la presente norma la que fija por primera vez en la legislación colombiana regula de manera expresa el tema de la Licencia Ambiental. Señala su naturaleza, requisitos y actividades sometidas a la misma, y establece el marco legal para su regulación por parte del gobierno. Estableciendo que el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos serían las entidades competentes para el otorgamiento de las diferentes clases de Licencias Ambientales.

La ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio ambiente y fija sus objetivos. El artículo 2 lo describe como el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, el mismo artículo le encarga la tarea de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, además de definir las políticas y

regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación. Lo anterior con el fin de asegurar el desarrollo sostenible, el cual es definido por el artículo 3 como aquel que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

En su inciso segundo el artículo 2 otorga adicionalmente al Ministerio de Medio Ambiente, el deber de formular la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables, con el objeto de garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y de proteger el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

El artículo 5 establece un catálogo de 45 numerales encargados de definir las funciones del Ministerio. El numeral 15 específicamente fija que es función del mismo evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la Licencia Ambiental correspondiente en los casos que se señalan en el Título VIII de la presente Ley. El artículo 52 establece una serie de eventos taxativos en los cuales el Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental:

1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, y construcción de refinerías.
2. Ejecución de proyectos de gran minería.
3. Construcción de presas, represas, o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada, así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes.
4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado.
5. Construcción de aeropuertos internacionales.
6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.
7. Construcción de distritos de riego para más de 20.000 hectáreas.
8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenio y protocolos internacionales.

9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.
11. Transvases de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt.<sup>3</sup>/segundo durante los períodos de mínimo caudal.
12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.
13. Las demás que por ser de importancia nacional, se definan en los reglamentos.

Por su parte el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 define las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como aquellos entes corporativos de carácter público, creados por la ley e integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Las CAR son dotadas por la presente norma de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, además son encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Las funciones de las CAR son descritas detalladamente en el artículo 31 en sus 32 numerales. El numeral 11 del artículo 31 otorga a las CAR la tarea de ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva Licencia Ambiental.

En igual sentido el numeral 17 les endilga la función de imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables, así como la función de exigir la reparación de los daños causados.

Es el título VIII “de las Licencias Ambientales” en el artículo 49, el que introduce en la legislación colombiana el carácter de obligatoriedad de dicha licencia para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de actividades que puedan generar

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

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

El artículo 56 señala que en los proyectos que requieran de Licencia Ambiental el interesado deberá solicitar en la etapa de factibilidad a la autoridad ambiental competente que se pronuncie sobre la necesidad de presentar o no un Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA). Con base en la información suministrada, la autoridad ambiental decidirá sobre la necesidad o no de presentar el DAA, y definirá sus términos de referencia en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

El artículo en mención indica en el inciso segundo que el DAA deberá incluir la información sobre la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas. Por su parte el inciso tercero establece que con base en el DAA presentado, la autoridad elegirá, en un plazo no mayor a treinta (30) días, la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental, antes de otorgarse la respectiva licencia.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es regulado por el artículo 57, el cual lo define como el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una Licencia Ambiental. El inciso segundo indica que el EIA deberá contener la información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Adicionalmente el EIA incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

El artículo 58 fija el procedimiento para el otorgamiento de Licencias Ambientales. Inicialmente el interesado en obtener Licencia ambiental debe presentar ante la autoridad ambiental competente la solicitud, acompañada del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente para su evaluación. Indica la norma que una vez presentada la solicitud, acompañada del respectivo EIA la autoridad competente dispondrá de treinta (30) días hábiles para solicitar al interesado información adicional, en caso de llegar a requerirse. Una vez allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de quince (15) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de 60 días hábiles.

Una vez recibida la información o vencido el término del requerimiento de informaciones adicionales, la autoridad ambiental decidirá mediante resolución motivada sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad y otorgará o negará la respectiva Licencia Ambiental en un término que no podrá exceder de sesenta (60) días hábiles.

En el artículo 59 la norma trata la figura de la Licencia Ambiental Única, señalando que a solicitud del petitionerario, la autoridad ambiental competente incluirá en la Licencia Ambiental, los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad. Precisa que en los casos en que el Ministerio del Medio Ambiente sea competente para otorgar la Licencia Ambiental, los permisos, concesiones y autorizaciones relacionados con la obra o actividad para cuya ejecución se pide la licencia, serán otorgados por este mismo, para lo que deberá tener en cuenta la información técnica suministrada por las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales correspondientes y demás entidades del Sistema Nacional del Ambiente.

Con respecto a la revocatoria y suspensión de las Licencias Ambientales el artículo 62 señala que la autoridad ambiental podrá mediante resolución motivada y sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental, así como los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, cuando las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición. Complementa la norma puntualizando que la revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma.

## **Decreto 1753 de 1994**

Para agosto 3 del año 1994 se expidió el Decreto 1753 mediante el cual se reglamentó de manera parcial el procedimiento para el otorgamiento de las licencias ambientales, y se establecieron las actividades sometidas a Licencia Ambiental de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los grandes centros urbanos a que hace referencia el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Complementa Macías comentando que este primer Decreto se podría caracterizar como una reglamentación extensa y excesiva en materia de actividades sometidas a la Licencia Ambiental. Se incluyeron todas las actividades industriales y muchas otras obras urbanas, como centros de acopio, cementerios, parcelaciones, complejos deportivos, entre otros (Macías, 2006, p.235). Aduce Rodríguez que la norma “adicionalmente, establece tres tipos de estudios y sus contenidos, los cuales son requisito indispensable para otorgar la licencia ambiental: Diagnóstico de Alternativas Ambientales DAA, Estudios de Impacto Ambiental EIA y Plan de Manejo Ambiental PMA” (Rodríguez, 2011, p.61).

El artículo 2 del Decreto 1753 conceptualiza la Licencia Ambiental bajo la misma definición propuesta por la ley 99 de 1993, y posteriormente el artículo 5 clasifica la Licencia Ambiental en tres modalidades: Licencia Ambiental Ordinaria, Licencia Ambiental Única y Licencia Ambiental Global.

El numeral primero describe la Licencia Ambiental Ordinaria como aquella que es otorgada por la autoridad ambiental competente y en la cual se establecen los requisitos, condiciones y obligaciones que el beneficiario de la misma debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar, y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. Lo anterior sin disponer sobre el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables.

El numeral segundo hace lo propio con el concepto de Licencia Ambiental Única señalando que es la otorgada por la autoridad ambiental competente y que, a solicitud de los petitionarios, incluye el permiso, autorizaciones y concesiones, necesarios para el desarrollo del proyecto, obra o actividad. Precisa la norma que la vigencia de estos permisos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con su naturaleza, podrá ser la misma

de la Licencia Ambiental. Para el otorgamiento de la Licencia Ambiental Única la norma fija las siguientes reglas expresas:

- a. La autoridad ambiental competente ante la cual se solicita la Licencia Ambiental Única, asumirá la competencia para el otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones a que haya lugar; para ello observará las normas que en cada región sean aplicables;
- b. El otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones solicitados se hará en el mismo acto de otorgamiento de la Licencia Ambiental Única;
- c. La autoridad ambiental competente solicitará las entidades cuya competencia asume en virtud de la solicitud de la Licencia Ambiental Única, la información técnica, jurídica administrativa que sean indispensables para decidir sobre el otorgamiento de los permisos autorizaciones y concesiones necesarias para el desarrollo del proyecto, obra o actividad.

La Licencia Ambiental Global es abordada por el numeral tercero, el cual señala que es de competencia exclusiva del Ministerio de Medio Ambiente y que en virtud de ella se autorizan todas las obras o actividades relacionadas con la explotación de campos petroleros y de gas. Acto seguido, el capítulo III de la norma en cuestión reglamenta las competencias para el otorgamiento de licencias de conformidad con lo establecido por la ley 99.

### **Decreto 1768 de 1994**

En el mes de agosto de 1994 también se publicó el Decreto 1768, relacionado con el establecimiento, organización y reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de Régimen Especial. El capítulo III del Decreto en su artículo 8 dispuso que los actos administrativos mediante los cuales dichas entidades otorgaban o negaban licencias ambientales, serían apelables ante el Ministerio del Medio Ambiente, disposición que posteriormente quedaría derogada en el año 2005.

## **Decreto Ley 2150 de 1995**

El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, expidió el Decreto Ley 2150 de 1995; por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

En el artículo 132 estableció que las licencias ambientales llevarían implícitos los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables. El objetivo era derogar la existencia de la llamada licencia ambiental ordinaria y buscar una simplificación de trámites, exigiendo que en un solo acto administrativo se expidiera la licencia ambiental con todos los permisos requeridos para el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables. Como reglamentación de dicho artículo se expidió, por el entonces Ministerio del Medio Ambiente, la Resolución 655 de 1996, mediante la cual se establecieron los requisitos y condiciones para la solicitud y obtención de la licencia ambiental. En sus artículos 133 y 134 el Decreto abordó los temas del Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Plan de Manejo Ambiental, respectivamente.

El artículo 133 del Decreto Ley pretendió adicionar el artículo 56 de la Ley 99 de 1993 con el siguiente párrafo: “El Gobierno Nacional reglamentará los casos en los cuales la autoridad ambiental podrá prescindir de la exigencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas”. Por su parte el artículo 134 del Decreto Ley en mención dispuso: “El Gobierno Nacional determinará los casos en los cuales bastará la presentación de un plan de manejo ambiental para iniciar actividades. En este caso fijará los requisitos y contenidos de dichos planes de manejo ambiental”, disposiciones que serían declaradas inexecutable posteriormente por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-433 del mismo año (1996).

Los cargos presentados en contra del artículo 133 se fundamentaron en que el artículo 56 de la Ley 99 de 1993 exige a toda persona que tramite la expedición de una licencia ambiental, que previamente solicite a la administración que se pronuncie sobre la necesidad o no de un diagnóstico ambiental de alternativas. A partir de la información suministrada en el diagnóstico, la autoridad decidirá sobre la necesidad o no de someterse al mismo. Adicionalmente se argumentó en los cargos presentados que el Congreso confirió

facultades al Gobierno para que evaluara o no la necesidad de regulaciones, trámites y procedimientos existentes en la administración, pero que esa facultad no puede entenderse absoluta, sino "deben ser adecuadas a los fines de la norma que concede la facultad y proporcional a los hechos que le sirven de causa".

Los cargos expuestos en contra del artículo 134 consistieron en alegar que el mismo autoriza al Gobierno "para que se ocupe de un asunto de naturaleza legislativa, el cual es el de modificar la Ley 99 de 1993 en relación a la obligación de obtener licencia ambiental previa en algunos megaproyectos, por lo cual dicha norma, sostiene el demandante, viola lo dispuesto en la Constitución Política (artículo 150 numerales 1 y 10)", además, el gobierno se extralimitaría en asumir extraordinariamente la función legislativa más allá de los términos de las facultades concedidas. En tal sentido se puntualiza en los cargos presentados en contra del artículo 134, permitir al Gobierno Nacional la determinación de excepciones a la obligatoriedad de obtener licencia ambiental previa a la iniciación de labores en los proyectos que la requieren, que son los de mayor impacto ambiental, equivale a facultarlo para que modifique la ley por vía reglamentaria.

A juicio de la Corte ambas disposiciones claramente exceden el marco de las facultades atribuidas al Gobierno. Para la Corte "La disposición acusada, en el fondo, pretende perpetuar las facultades extraordinarias y, adicionalmente, degradar el rango normativo de las reglas que lo desarrollan". Finaliza la Corporación Judicial preguntándose qué sentido puede tener autorizar la iniciación de una actividad que legalmente está sujeta a licencia ambiental, antes de que la autoridad evalúe su impacto y adopte la decisión a que haya lugar, la cual puede incluso ser la de negar el permiso. En ese mismo sentido, y a manera de conclusión, cuestiona pertinencia de restar reglamentariamente alcance al diagnóstico ambiental de alternativas, cuyo objeto no es otro que el de conocer las alternativas de un determinado proyecto, sus efectos y riesgos, si de lo que se trata es que el Estado pueda adoptar la decisión que de mejor manera garantice el desarrollo sostenible, la conservación, la restauración y la sustitución de los recursos naturales (Constitución Política, 1991: artículo: 79).

En su artículo 136 el Decreto en mención establece la licencia ambiental global para la etapa de explotación minera, adicionando el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 con el siguiente párrafo: "La autoridad ambiental podrá otorgar una licencia ambiental global

para la etapa de explotación minera, sin perjuicio de la potestad de ésta para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso dentro del área objeto del título minero." Así las cosas, se trata de licencias ambientales específicamente diseñadas para los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, las cuales cubren toda el área de explotación requerida por dichos proyectos (artículo 4 Decreto 2820 de 2010).

En este tipo de licencias se debe presentar un Plan de Manejo Ambiental específico para cada una de las actividades y obras definidas, siempre y cuando respete la zonificación ambiental y restricciones ambientales definidas en la licencia. Dicho Plan de Manejo Ambiental no es evaluado previamente por parte de la autoridad ambiental, de tal manera que la empresa puede iniciar las obras y actividades una vez presentado el plan de manejo. Las obras y actividades están sujetas a control y seguimiento por parte de la autoridad ambiental.

En ese orden, y de acuerdo con el Manual de Licencias Ambientales expedido por la Agencia Nacional de Minería, la Licencia Ambiental Global para la explotación minera comprende las etapas de construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales o materiales (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Proexport Colombia).

### **Resolución 655 de 1996**

En junio 21 del año 1996 el Ministerio del Medio Ambiente publicó la Resolución 655 – por la cual se establecen los requisitos y condiciones para la solicitud y obtención de la Licencia Ambiental – disposición en la que se adiciona al contenido de la licencia ambiental lo relativo al uso aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, además de los requisitos, condiciones y obligaciones que debe cumplir el beneficiario para tal efecto (artículo 1).

El artículo 2 de la Resolución proporciona la característica de unidad a la licencia ambiental, estableciendo que la misma se otorgará mediante un solo acto administrativo que llevará implícitos los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental que se requieran para la ejecución de una obra o actividad.

Posteriormente, el artículo 4 establece una serie de requisitos que debe contener la solicitud presentada por el interesado en la obtención de una licencia ambiental o su apoderado ante la autoridad ambiental competente:

1. Nombre o razón social del solicitante o interesado.
2. Poder debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado.
3. Certificado de existencia y representación legal cuando se trate de persona jurídica.
4. Domicilio y nacionalidad del interesado.
5. Descripción del proyecto, obra o actividad.
6. Plano a escala adecuada que determine la localización del proyecto.
7. Costo estimado del proyecto.
8. Descripción de las características ambientales generales del área de localización.
9. Indicación específica de los recursos naturales que van a ser usados, aprovechados o afectados en el proyecto, obra o actividad.
10. Información sobre la presencia de comunidad localizadas en el área de influencia del proyecto.  
Cuando no se tenga certeza acerca de la presencia de comunidades indígenas o negras se deberá allegar copia de la solicitud elevada ante el Ministerio del Interior, consultando sobre el particular
11. Indicar si el proyecto, obra o actividad afecta las áreas del sistema de parques naturales.

Seguidamente el artículo 9 enuncia los dos eventos en los que se debe tramitar la modificación total o parcial de una licencia ambiental. El primer evento, contenido en el numeral primero es cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable necesario para la construcción, ejecución u operación del proyecto, obra o actividad. El segundo evento por su parte es cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, consagradas en la Licencia Ambiental. La presente resolución fue sustituida por el Decreto 1728 de 2002.

### **Decreto 2183 de 1996**

En el mes de diciembre del año 1996 fue expedido el Decreto 2183, con el que se pretendió modificar parcialmente el Decreto 1753 de 1994, en lo relacionado con la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales en el otorgamiento de licencias ambientales para el diseño y establecimiento de complejos y proyectos turísticos, recreacionales y deportivos con excepción de los parques públicos para recreación pasiva y los jardines botánicos, estableciendo que solo requerirán de la presentación ante la autoridad ambiental respectiva de una información breve y sumaria sobre las características y alcances del proyecto a desarrollar.

### **Decreto 1892 de 1999**

Está conformado por cuatro artículos. En su artículo 1 establece el requerimiento de Licencia Ambiental en áreas urbanas para el desarrollo de loteo, parcelación, división, subdivisión de predios, construcción de condominios o conjuntos habitacionales, oficinas y centros comerciales; la Licencia ambiental será requerida para tales eventos siempre y cuando el respectivo municipio carezca de un plan de ordenamiento territorial (POT) aprobado por la autoridad ambiental competente y se presente uno o más de los supuestos numerados por el presente Decreto en su primer artículo, tales como el supuesto en que no se cuente con la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, manejo y disposición de aguas residuales y residuos sólidos.

En el artículo 2 establece el requerimiento de Licencia ambiental en áreas rurales o suburbanas cuando el municipio no cuente con un POT aprobado por la autoridad ambiental competente para dos actividades puntuales: La primera de ellas es la que contempla el presente artículo en su primer numeral: “parcelación, loteo o división de predios con fines de desarrollo de proyectos de construcción menor de 1.5 hectáreas”. La segunda actividad es la que se encuentra contenida en el numeral segundo: “construcción de condominios, conjuntos habitacionales, oficinas y centros comerciales que superen 1.000 mts.2 de construcción por hectárea”.

Finaliza apuntando que la Licencia Ambiental de que trata el Decreto en mención será otorgada por las Corporaciones Autónomas Regionales o por los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000), en su respectiva jurisdicción o perímetro urbano, según el caso.

### **Ley 685 de 2001**

La Ley 685 del 2001 es por la cual se expide el Código de Minas, tiene por objeto fomentar la exploración y explotación técnica de los recursos mineros. En la citada normativa el contrato de concesión minera es definido por el artículo 45 como aquel que se celebra entre el Estado y un particular con el fin de efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada. Complementa indicando que el contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.

El artículo 61 explica que el concesionario tiene derecho a explotar además de los minerales expresamente comprendidos en el contrato, los que se hallen ligados directamente o asociados con estos o se obtengan como subproductos de la explotación. En ese sentido el artículo 62 indica que cuando por los trabajos de exploración o explotación se encontraren minerales distintos de los que son objeto del contrato y que no se encontraren en las circunstancias señaladas en el artículo anteriormente señalado, el interesado podrá solicitar que su concesión se extienda a dichos minerales sin más trámite o formalidad que la suscripción de un acta adicional que se anotará en el Registro Minero Nacional.

El capítulo VIII regula los trabajos de exploración, a los cuales define como aquellos estudios, trabajos y obras en subsuelo que son necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados, así como la distribución de los depósitos dentro del área de la concesión, en cantidad y calidad económicamente explotables, la viabilidad técnica de extraerlos y el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar estos trabajos y obras.

Al finalizar el período de exploración y según lo indicado por el artículo 82 se deberá presentar la delimitación definitiva de la zona del área contratada que va a quedar vinculada a los trabajos y obras de explotación, más las obras estrictamente necesarias para el beneficio, transporte interno, servicios de apoyo y obras de carácter ambiental. Con respecto a esta delimitación el artículo complementa que el concesionario estará obligado a devolver las partes del área que no serán ocupadas por los trabajos y obras mencionados. Para los efectos de la devolución de zonas en mención el artículo 83 señala que el concesionario podrá pedir que por un plazo prudencial que no puede pasar de dos (2) años, se lo autorice para retener, con base en el contrato, zonas continuas del área contratada con el objeto de proseguir en ellas labores de exploración técnica, resaltando que deberán estar incluidas en la Licencia Ambiental. Finaliza el artículo 83 complementando que estas zonas, en caso de resolver el concesionario posteriormente ponerlas en explotación, deberán ser incorporadas al Programa de Trabajos y Obras y pedir la modificación de la respectiva Licencia Ambiental si a ello hubiere lugar.

El estudio de Impacto Ambiental es regulado por el artículo 85, el cual expone que simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Es claro en subrayar que sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera.

El capítulo XIII abarca la regulación de los materiales para vías públicas, al respecto el artículo 116 faculta a la Autoridad Nacional Minera o su delegataria, a solicitud de los interesados, para otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción. Lo anterior con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse. Complementa el artículo 117 sentando que los contratistas de vías públicas que tomen materiales de construcción, están obligados a obtener, de no poseerla, la

aprobación de una Licencia Ambiental, además de indemnizar todos los daños y perjuicios que causen a terceros por dicha operación.

El artículo 145 trae consigo una disposición concreta con respecto al concepto previo de las propuestas de concesión para explorar y explotar minerales en las playas y espacios marítimos jurisdiccionales. Establece que las mismas requerirán concepto favorable de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con su competencia legal, y que deben ceñirse a los términos de referencia y a las guías ambientales durante la exploración además de disponer de la correspondiente Licencia Ambiental para la explotación.

Por su parte el artículo 169 expresa que las servidumbres necesarias para las obras y trabajos de exploración podrán ejercitarse desde el perfeccionamiento del contrato de concesión y las que se requieran para la construcción, montaje, explotación, acopio, beneficio y transformación desde cuando quede aprobado el Programa de Obras y Trabajos y otorgada la Licencia Ambiental, en el evento en que esta fuere necesaria.

El artículo 198 enuncia una que los instrumentos que tendrán el objeto de vigilar las labores mineras en su aspecto ambiental serán los Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de recursos naturales renovables, Guías Ambientales y autorizaciones en los casos en que tales instrumentos sean exigibles.

El capítulo veinte se titula “Aspectos ambientales”, y en varios de sus artículos realiza referencia a la Licencia Ambiental.

En el artículo 205 se estipula que las actividades de construcción, montaje, explotación y las labores adicionales de exploración durante la etapa de esta última estarán sujetas a que la autoridad competente, con base en el Estudio de Impacto Ambiental otorgue o no la respectiva licencia ambiental.

El artículo 207 subraya que la Licencia Ambiental en el marco del código de Minas se otorgará de manera global para la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales, y que además comprenderá los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental para hacer uso de los recursos necesarios en el proyecto minero.

Con respecto a su vigencia, el artículo 208 señala que la Licencia Ambiental la tendrá desde su expedición hasta el vencimiento definitivo de la concesión minera, incluyendo sus prórrogas. Complementa la norma puntualizando que en el evento en que la concesión termine anticipadamente, bien sea por renuncia, mutuo acuerdo o imposibilidad de ejecución, también terminará la respectiva licencia.

El artículo 210 regula las modificaciones a las que puede estar sujeta la Licencia Ambiental, estableciendo que la misma, así como el Plan de Manejo Ambiental y la Guía Ambiental, podrá modificarse a solicitud del interesado, por expansión de las obras, trabajos y procesos de producción.

La revocatoria de la Licencia en el marco del Código de Minas fue abordada por el artículo 211, el cual consagraba que la autoridad ambiental podría revocar la Licencia para todas o para algunas de las fases de la operación minera por el incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones ambientales del explotador. El artículo en mención fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1382 de 2010.

El artículo 212, modificado por el art 15 de la ley 1382 de 2010 hace referencia a los Estudios y licencias conjuntas; indica que los beneficiarios de áreas vecinas o aledañas, pueden realizar, si así lo requieren, el Estudio de Impacto Ambiental para las obras de infraestructura, el montaje y la explotación de dichas áreas, en forma conjunta. En igual sentido procede a precisar que si las condiciones y características de dichas áreas fueren homogéneas o similares, podrán pedir además el otorgamiento de una Licencia Ambiental Conjunta.

Finalmente, el artículo 213 pretendió limitar a solo cuatro eventos expresos, en los que la autoridad competente podría negar la licencia ambiental en el que decisión sobre la licencia. Derogado por el artículo 31, Ley 1382 de 2010. Tales eventos consagrados de manera taxativa eran:

- a) Cuando el estudio de impacto ambiental no reúna los aspectos generales previstos en el artículo 204 del presente Código y en especial los previstos en los términos de referencia y/o guías, establecidos por la autoridad ambiental competente;
- b) Cuando en el Estudio de Impacto Ambiental se hubiere incurrido en errores u omisiones que no se puedan subsanar por el interesado y que se refieran a componentes de tal estudio calificados como sustanciales en las correspondientes guías;

c) Cuando las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y sustitución de los impactos negativos del proyecto minero que deberán ser puestas en práctica por el interesado, no cumplan con los elementos sustanciales establecidos para tal efecto en las guías, y

d) Cuando las omisiones, errores o deficiencias del Estudio de Impacto Ambiental y de las medidas mencionadas en los literales anteriores afecten el proyecto minero en su totalidad.

La totalidad del presente artículo, incluidos los literales “a”, “b”, “c” y “d” fue derogado por el artículo 31 de la Ley 1382 de 2010.

### **Decreto 1728 de 2002**

Este Decreto que reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental en el artículo 2 enuncia como autoridades ambientales competentes para el otorgamiento de licencia ambiental: El Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas cuya población urbana sea igual o superior a un millón de habitantes dentro de su perímetro urbano, y las entidades territoriales delegatarias de las Corporaciones Autónomas Regionales, salvo cuando se trate de la realización de proyectos, obras o actividades ejecutadas por la misma entidad territorial.

El presente Decreto conserva la definición de Licencia Ambiental que establece la Ley 99 de 1993 en su artículo 50, esta es: “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sujeta al cumplimiento por parte del beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada”. Sin embargo, el decreto en su artículo 3 adiciona a la definición ya expuesta cuatro precisiones concretas:

1. La licencia ambiental incluirá los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

2. La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad.
3. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.
4. La licencia ambiental no confiere derechos reales sobre los predios que se pretendan intervenir con el proyecto, obra o actividad

En igual sentido, otra novedad que el Decreto trae consigo son las observaciones que con respecto a la Licencia Ambiental Global realiza en el artículo 4. En primer lugar define esa Licencia como la autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para las obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos. Seguidamente puntualiza que para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de la explotación es necesario presentar un plan de manejo ambiental.

En el artículo 5 establece la prioridad que ostenta la Licencia Ambiental frente a otras licencias, concesiones, permisos y autorizaciones; enfatiza que en que la obtención de la licencia ambiental es condición previa para el ejercicio de los derechos que surjan de los permisos, autorizaciones, concesiones y licencias que expidan otras autoridades diferentes a las ambientales.

Con respecto al término de la Licencia el artículo 6 dispone que la licencia ambiental se otorgará por la vida útil del proyecto, obra o actividad que para el efecto indique o señale el interesado, y que cobijará las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación pertinentes. Del artículo 7 al artículo 13 la norma establece un catálogo de actividades, obras y proyectos puntuales, a los cuales fija su respectiva entidad competente para otorgar Licencia Ambiental; Ministerio del Medio Ambiente o Corporaciones Autónomas Regionales.

En los proyectos que requieran de Licencia Ambiental el interesado deberá solicitar a la autoridad ambiental competente un pronunciamiento acerca de si el proyecto, obra o actividad que se pretende realizar requiere de la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas, así lo consigna el artículo 15. Por su parte el artículo 14 indica que el Diagnóstico Ambiental de Alternativas incluirá información sobre la localización y

características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, obra o actividad y de las posibles soluciones de control y mitigación para cada una de ellas.

El Estudio de Impacto Ambiental se exigirá en todos los casos en que se requiera Licencia Ambiental. El artículo 17 indica que el mismo deberá contener la información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por el respectivo proyecto, obra o actividad para cuya ejecución se pide licencia y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además de incluir el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental del proyecto, obra o actividad.

El artículo 20 compila el procedimiento para la obtención de la Licencia ambiental. El mismo establece que, en primer lugar, el interesado en obtener la Licencia Ambiental formulará una petición por escrito dirigido a la autoridad ambiental competente. Tal petición deberá contener:

1. Nombre o razón social, número de identificación y domicilio del solicitante;
2. Descripción del proyecto, obra o actividad;
3. Costo estimado del proyecto, obra o actividad;
4. Descripción de las características ambientales generales del área de localización;
5. Relación de los recursos naturales renovables que requieren ser usados, aprovechados o afectados durante la ejecución del proyecto, obra o actividad;
6. Indicar si el proyecto, obra o actividad afecta áreas de manejo especial, reservas forestales y humedales de importancia nacional e internacional.

Adicionalmente, establece el Decreto que a la solicitud se le deberá anexar los siguientes documentos:

- a) Poder debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado;
- b) Certificado de existencia y representación legal expedido dentro del mes inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud, para el caso de personas jurídicas;
- c) Certificación expedida por el Ministerio del Interior sobre la presencia o no de comunidades indígenas y negras en el área de influencia directa del proyecto;
- d) Estudio de Impacto Ambiental.

Una vez radicada la petición, la autoridad ambiental competente dictará un acto de iniciación de trámite dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Así lo expone el

artículo 20 en su numeral segundo. Donde además se indica que tal acto de iniciación de trámite se notificará y publicará en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

El numeral tercero señala que dentro del mismo acto administrativo, se procederá a facturar el valor liquidado de los costos del servicio por concepto de evaluación ambiental si a ello hay lugar.

Los numerales 4, 5 y 6 contemplan una serie de supuestos en los que la autoridad competente opte por requerir información adicional al interesado.

Finalmente, como expone el numeral 7 la autoridad ambiental competente decidirá sobre la viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad y otorgará o negará la respectiva Licencia Ambiental. Es importante señalar que el parágrafo 2° indica que, contra la resolución mediante la cual se otorga o niega la Licencia Ambiental procede el recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental que profirió el acto y el recurso de apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente cuando el acto sea expedido por las demás autoridades ambientales competentes.

El artículo 22 expresa que la Licencia Ambiental podrá ser modificada total o parcialmente en tres eventos puntuales:

1. A solicitud del beneficiario, en consideración a la variación de las condiciones existentes al momento de otorgar la licencia ambiental.
2. Por iniciativa de la autoridad ambiental competente, cuando se hayan variado las circunstancias existentes al momento de otorgarla.
3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, consagradas en la licencia ambiental.

Los términos del procedimiento para la modificación de la Licencia Ambiental están consagrados en el artículo 23. El beneficiario de la Licencia Ambiental podrá en cualquier momento cederla a otra persona, ello implica la cesión de los derechos y las obligaciones que se derivan de esta. Así lo establece el artículo 25, que complementa que el cedente debe solicitar la autorización previa a la autoridad ambiental competente, quién debe pronunciarse dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de la solicitud. Sin la autorización de la autoridad ambiental competente la cesión no tendrá efecto.

El artículo 26 consagra que, la Licencia Ambiental podrá ser suspendida o revocada mediante resolución motivada sustentada, por la misma autoridad ambiental que la otorgó o por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando el beneficiario de la Licencia Ambiental haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.

El control y el seguimiento del proyecto, obra o actividad al que le haya sido otorgada Licencia Ambiental estarán a cargo de la autoridad ambiental que la haya proferido.

Los artículos 30 y 31 abordan la participación de las comunidades en el proceso de licenciamiento. El artículo 30 contempla que, las comunidades localizadas en el área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, deberán ser amplia y adecuadamente informadas en relación con la naturaleza del mismo, los impactos ambientales identificados y sobre las medidas previstas en el plan de manejo ambiental; así mismo y una vez iniciadas las actividades licenciadas, deberán ser periódicamente informadas y partícipes sobre los resultados de la implementación del plan de manejo ambiental y las medidas correctivas que de éste se deriven. Por su parte el artículo 31 se remite a que deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales y al Decreto 1320 de 1998 o al que lo sustituya o modifique. El Decreto concluye exponiendo los casos en los será prohibido otorgar la licencia ambiental:

- a) En las zonas de reserva forestal protectora legalmente constituidas;
- b) En las demás zonas de reserva forestal, salvo cuando se trate de proyectos de utilidad pública o interés social. En tal caso, la zona deberá, ser delimitada y sustraída previamente de la reserva;
- c) En áreas del Sistema de Parques Nacionales: Cuando el proyecto conlleva a realizar actividades que se encuentran expresamente prohibidas en el Artículo 336 del Decreto Ley 2811 de 1974 y en el Artículo 30 del Decreto 622 de 1977;
- d) En el municipio Isla de Providencia: Cuando se trate de proyectos de construcción de nuevas instalaciones comerciales, hoteleras e industriales, hasta tanto se apruebe por parte del municipio de Providencia, del Consejo Directivo de Coralina y del Ministerio del Medio Ambiente un plan de ordenamiento de uso del suelo y un plan de desarrollo para la isla;

- e) Los proyectos, obras y actividades que se pretendan ejecutar en áreas de páramos y nacimientos de aguas.

### **Decreto 1180 de 2003**

El 1180 de 2003 a través del artículo 29 deroga al Decreto 1728 de 2002, y fija las nuevas condiciones reglamentarias del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Con respecto a las autoridades competentes, mantiene las consagradas por el Decreto 1728 de 2002 en el artículo 2. Sin embargo adiciona un numeral, el cual declara también como autoridades competentes en materia ambiental a las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002. Esta última es la normativa por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. En el artículo 13 regula la competencia ambiental en los Distritos, estableciendo que los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

La norma en comento (artículo 3) trae consigo la definición del término Licencia Ambiental, concepto que no dista del relacionado en líneas anteriores (Decreto 1728 de 2002), siendo necesario resaltar que entre sus alcances no fue incluido el siguiente aparte: “La licencia ambiental no confiere derechos reales sobre los predios que se pretendan intervenir con el proyecto, obra o actividad”.

Posteriormente, en su artículo 4 hace referencia a la Licencia Ambiental Global en los mismos términos relacionados anteriormente en el Decreto 1728 de 2002, siendo importante destacar que el plan de manejo ambiental requerido para el desarrollo de cada una de las actividades y obras, no está sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad ambiental competente; por lo tanto el interesado, una vez presentado este, iniciará la ejecución de las obras y actividades, las cuales serán objeto de control y seguimiento ambiental. Adicionalmente se establece que la Licencia Ambiental se otorgará por la vida

útil del proyecto, obra o actividad y cobijará las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación pertinentes (artículo 6).

Además, el párrafo del artículo 12 disminuye de treinta (30) a quince (15) días hábiles el plazo para que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial designe a una de las autoridades ambientales competente para adelantar el procedimiento para el otorgamiento de Licencia Ambiental, cuando se considere que exista colisión o concurrencia sobre un proyecto obra o actividad. El interesado o la autoridad ambiental a la cual se formule la solicitud están facultados para poner en conocimiento del Ministerio tal situación.

La norma trae consigo una modificación con respecto a la exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas. El Decreto 1728 de 2002 disponía en el artículo 15 que el interesado debía solicitar a la autoridad ambiental competente un pronunciamiento acerca de si el proyecto, obra o actividad que se pretendía realizar requería de la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas. Esta solicitud debía realizarse en todos los proyectos que requieran de Licencia Ambiental. El presente Decreto en el artículo 14 limitó tal solicitud a dos eventos puntuales:

1. Proyectos, obras o actividades cuya competencia esté atribuida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
2. Los proyectos, obras o actividades de competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales a que se refieren los numerales 2, 3 literal a) y 7 literal a), del artículo 9° del presente decreto. Lo anterior salvo lo dispuesto por la Ley 685 de 2001 - Código de Minas.

En relación al Estudio de Impacto Ambiental (artículo 16) su definición no es modificada (conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad competente el petitionario de una licencia ambiental), pero dicho artículo establece su contenido taxativamente de la siguiente manera:

El estudio de impacto ambiental deberá contener lo siguiente:

1. Un resumen ejecutivo de su contenido.
2. La delimitación del área de influencia directa e indirecta del proyecto, obra o actividad.

3. La descripción del proyecto, obra o actividad, la cual incluirá: localización, etapas, dimensiones, costos estimados, cronograma de ejecución, procesos, identificación y estimación básica de los insumos, productos, residuos, emisiones, vertimientos y riesgos inherentes a la tecnología a utilizar, sus fuentes y sistemas de control.
4. La determinación de los recursos naturales renovables que se pretenden usar, aprovechar o afectar para el desarrollo del proyecto, obra o actividad.
5. La descripción, caracterización y análisis del medio biótico, abiótico, socioeconómico y cultural en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad.
6. La identificación y evaluación de los impactos ambientales que puedan ocasionar el proyecto, obra o actividad, indicando cuáles pueden prevenirse, mitigarse, corregirse o compensarse.
7. La propuesta de plan de manejo ambiental del proyecto, obra o actividad que deberá contener lo siguiente:
  - a) Las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales negativos que pueda ocasionar el proyecto, obra o actividad en el medio ambiente o a las comunidades durante las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación del proyecto, obra o actividad;
  - b) El programa de monitoreo del proyecto, obra o actividad con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones ambientales durante la implementación del plan de manejo ambiental, y verificar el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental establecidos en las normas vigentes. Así mismo, evaluar mediante indicadores el desempeño ambiental previsto del proyecto, obra o actividad, la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo ambiental adoptadas y la pertinencia de las medidas correctivas necesarias y aplicables a cada caso en particular;
  - c) El plan de contingencia el cual contendrá las medidas de prevención y atención de las emergencias que se puedan ocasionar durante la vida del proyecto, obra o actividad.
  - d) Los costos proyectados del plan de manejo en relación con el costo total del proyecto, obra o actividad y cronograma de ejecución del plan de manejo.

Parágrafo 1°. El estudio de impacto ambiental se elaborará con base en los términos de referencia que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para cada sector. La autoridad ambiental competente podrá adaptarlos a las particularidades del área de su jurisdicción.

El solicitante de la licencia ambiental deberá utilizar los términos de referencia de acuerdo a las condiciones específicas del proyecto, obra o actividad que pretende desarrollar.

Conservarán plena validez los términos de referencia proferidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con anterioridad a la entrada en vigencia de este decreto. No obstante, dentro del plazo de seis (6) meses, contados desde la fecha en que entre a regir el presente decreto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberá expedir o actualizar aquellos que se requieran.

Mientras el Ministerio expide tales términos de referencia, se otorgarán de forma específica para cada caso.

Parágrafo 2°. El estudio de impacto ambiental es objeto de emisión de conceptos técnicos, con base en los cuales la autoridad ambiental decide sobre el otorgamiento o no de una licencia ambiental.

Parágrafo 3°. El estudio de impacto ambiental para las actividades de perforación exploratoria deberá adelantarse sobre el área de interés geológico específico que se declare, siendo necesario incorporar en su alcance entre otros aspectos, un análisis de la sensibilidad ambiental del área de interés, los corredores de las vías de acceso, instalaciones de superficie de pozos tipo, pruebas de producción y el transporte en carro tanques y/o líneas de conducción de los fluidos generados.

En consecuencia, el Decreto 1180 de 2003 resalta la importancia del estudio de impacto ambiental dentro del procedimiento de licenciamiento, en el cual se establece el contenido explícito de toda la información necesaria para elevar una solicitud de Licencia Ambiental.

El artículo 17 establece el procedimiento para el otorgamiento de la Licencia Ambiental. En el mismo se aprecia una modificación al procedimiento que traía consigo el Decreto 1728 de 2002; este último en el artículo 19 establecía una etapa previa a la iniciación del procedimiento de licenciamiento en la que el interesado debía presentar solicitud por escrito a la autoridad ambiental competente para que la misma se pronunciara con respecto a si era o no necesario presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas. La autoridad competente debía otorgar respuesta en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles. En caso en que se requiriera el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, la autoridad ambiental tenía un término de treinta (30) días hábiles para seleccionar la alternativa sobre la cual se elaboraría el estudio de impacto ambiental. Una vez allegado el Estudio de Impacto Ambiental se iniciaría formalmente el trámite para la obtención de la Licencia Ambiental. Por el contrario, la presente norma trae consigo un procedimiento más compacto, pues omite la etapa previa y en su artículo 17 indica que el procedimiento inicia con la petición que el

interesado presenta por escrito a la autoridad ambiental competente, la cual está conforma por dos componentes: el primero es la solicitud para que la autoridad ambiental determine si se requiere o no la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas. El segundo componente es el compilado de la información necesaria para el inicio formal del procedimiento (contenidos en los literales a, b, c, d, f, g, h, i, j del artículo 17), todo ello en un mismo trámite.

Con respecto a la modificación de la Licencia Ambiental la norma imprime una novedad en el numeral segundo del artículo 19, pues establece como causal de modificación en el evento en el que al otorgarse la Licencia Ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

El presente Decreto omite una disposición que con respecto a la participación de la comunidad en el proceso de licenciamiento traía consigo el anterior Decreto 1728 de 2002 en su artículo 30, el cual disponía que las comunidades localizadas en el área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, debían ser amplia y adecuadamente informadas en relación con la naturaleza del mismo, los impactos ambientales identificados, y que así mismo, una vez iniciadas las actividades licenciadas, debían ser periódicamente informadas sobre los resultados de la implementación del plan de manejo ambiental.

### **Decreto 1220 de 2005**

Al igual que ocurrió con los decretos anteriores, el 1220 a través del artículo 41 deroga al Decreto 1180 de 2003, y fija las nuevas condiciones reglamentarias del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Esta norma modifica la definición dada por la norma anterior al concepto de Impacto Ambiental, al definirlo en su primer artículo como cualquier alteración en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

Este Decreto conserva el catálogo de autoridades ambientales competentes establecido por la norma anterior. Con respecto al concepto de Licencia Ambiental adiciona una idea complementaria a la definición dada por la norma anterior. El presente Decreto la define en

el artículo 3 como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente 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** (negrita fuera de texto); la cual 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.

El título III regula el aspecto de los Estudios Ambientales; consistentes en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Con respecto al rubro en mención la norma adiciona un artículo que regula los llamados Términos de Referencia, a los cuales en el artículo 13 define como los lineamientos generales que la autoridad ambiental señala para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales que deben ser presentados ante la autoridad ambiental competente. Complementa indicando que los estudios ambientales se elaborarán con base en los términos de referencia que sean expedidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Con el objeto de llevar a cabo la evaluación de los Estudio Ambientales la norma establece en el artículo 15 que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tendrá seis (6) meses a partir de la publicación de la norma para adoptar criterios generales definidos contenidos en un Manual de Evaluación, para llevar a cabo el control sobre los Estudios Ambientales.

El artículo 16 adiciona un complemento al objeto dado por la norma anterior al Diagnóstico Ambiental de Alternativas, el presente decreto indica que la misma tendrá como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad. Seguidamente complementa que **las diferentes opciones deberán tener en cuenta el entorno geográfico y sus características ambientales y sociales, análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas** (negrita fuera de texto).

En el mismo sentido el artículo 20 trae consigo una nueva definición a cerca del Estudio de Impacto Ambiental, al enunciarlo como el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que se requiera licencia ambiental de acuerdo con la Ley y este reglamento, además consagra que este estudio deberá corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto, obra o actividad. El procedimiento para la obtención de la Licencia ambiental se encuentra regula del artículo 22 al 25.

Inicia el artículo 22 indicándonos que en los casos en que se requiera pronunciamiento sobre la exigibilidad o no de Diagnóstico Ambiental de Alternativas el procedimiento debe iniciarse por el interesado en obtener la Licencia, el cual deberá formular petición escrita a la autoridad ambiental competente, solicitando que se determine si el proyecto, obra o actividad requiere o no la presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

Seguidamente el numeral 2° señala que dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud, la autoridad ambiental mediante acto administrativo se pronunciará sobre si el proyecto requiere o no de la presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas. En el evento de no requerirse, expedirá los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Por el contrario, en caso de que se requiera la presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas la autoridad ambiental expedirá los términos de referencia para su elaboración.

Continúa el numeral 4° precisando que, una vez presentado el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, la autoridad ambiental competente expedirá en un término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación del mismo, el acto de iniciación de trámite, y procederá a la evaluación del mismo.

Finalmente, el numeral 5° le da a la autoridad ambiental competente un plazo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la expedición del auto de iniciación de trámite para que esta elija la alternativa o las alternativas sobre las cuales debe elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental y fije los términos de referencia para la elaboración del mismo.

Procede el artículo 23 a dictar las pautas para llevar a cabo la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental. Al cabo del cual, tal como lo regula el numeral 5° la autoridad

ambiental competente decidirá sobre la viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad y otorgará o negará la respectiva Licencia Ambiental.

Con respecto al control y al seguimiento de las actividades sujetas a Licencia Ambiental de que trataba al anterior Decreto, la presente norma adiciona dos disposiciones. El artículo 34 otorga al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el deber expedir Manual de Seguimiento, con la finalidad de que las autoridades ambientales adopten criterios definidos para el seguimiento de las actividades sujetas a Licencia Ambiental. Por su parte el artículo 35 indica que se establecerá un cobro del servicio del seguimiento ambiental en mención, y que los dineros recaudados por tal concepto solo podrán ser destinados al cumplimiento de dicha función.

### **Decreto 500 de 2006**

Con esta reglamentación se modifican los artículos 8 y 40 del Decreto 1220 de 2005 sobre competencias del Ministerio de Ambiente para otorgar licencias ambientales. La presente norma en el artículo 1° establece que se modificarán los numerales 12 y 13 del artículo 8 del Decreto 1220 de 2005, y que los mismos quedarán así:

Artículo 8°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

12. La importación y producción de pesticidas y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales. La importación de plaguicidas químicos de uso agrícola, se ajustará al procedimiento señalado en la Decisión Andina 436 del Acuerdo de Cartagena y sus normas reglamentarias. Tratándose de Organismos Vivos Modificados, OVM, para lo cual se aplicará en su evaluación y pronunciamiento únicamente el procedimiento establecido en la Ley 740 de 2002, y en sus Decretos Reglamentarios.

13. Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Además, procede a modificar el párrafo 1° del mismo artículo 8 del Decreto 1220 de 2005. El cual quedará consignado de la siguiente forma:

Parágrafo 1°. Se entiende que todo proyecto obra o actividad, afecta las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando se realizan dentro de éstas o en la zona amortiguadora correspondiente, previamente definida por la autoridad competente. En estos casos, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, previo concepto de la Subdirección Técnica de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, otorgar o negar la respectiva licencia ambiental.

Más allá de las modificaciones de forma, y de los conceptos agregados en el parágrafo y numerales antes citados, la norma en comento se impone sobre el Decreto 1220 de 2005 al establecer que para los casos en que se desarrollan proyectos, obras o actividades dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, corresponde al Ministerio de Ambiente otorgar o negar la respectiva Licencia Ambiental, teniendo en cuenta un concepto previo emitido por la Subdirección Técnica de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, dependencia que se encarga de conceptuar y autorizar actividades relacionadas con las funciones de administración dentro de dichas áreas.

### **Decreto 2820 de 2010**

El Decreto 2820 de 2010 reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales. El artículo 52 deroga de manera expresa el Decreto 1220 de 2005. La norma inicia justificando que su promulgación se da en el marco de la política del Gobierno Nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 “Estado Comunitario”, la cual demanda del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su calidad de ente coordinador del Sistema Nacional Ambiental -SINA y formulador de las políticas y regulaciones del medio ambiente, en aras de permitir un desarrollo económico sostenible.

El artículo 3 conserva la definición de Licencia Ambiental expuesta por la norma anterior (Decreto 1220 de 2005). Únicamente adiciona un parágrafo en el que expresa taxativamente que las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, cuando éstos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Con respecto a la Licencia Ambiental Global, en el inciso tercero de su artículo 4 agrega una precisión con respecto a que la Licencia Ambiental Global para la explotación minera, comprenderá la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte correspondientes minerales o materiales.

En el artículo 7 realiza referencia a las actividades sujetas a Licencia Ambiental, así como las autoridades ambientales competentes otorgar la respectiva Licencia. En ese marco, la norma adiciona un inciso en el que expresa puntualmente que las autoridades ambientales no podrán establecer o imponer Planes de Manejo Ambiental para proyectos diferentes a los establecidos en el presente decreto.

En lo atinente a la participación de las comunidades en el artículo 15 adiciona textualmente que se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. La norma anterior simplemente remitía al Decreto 1320 de 1998.

La norma presenta una novedad relevante con respecto a la exigibilidad del Diagnóstico Ambiental de Alternativas. La norma anterior en el artículo 15 establecía que el interesado deberá solicitar pronunciamiento respecto de sí el proyecto, obra o actividad que se pretende realizar requiere de la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, en dos eventos, el primero de ellos era el de las actividades cuya competencia fuese atribuida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el otro evento era el de las actividades cuya competencia estuviese otorgada a las Corporaciones Autónomas Regionales en los numerales 2, 3 literal a, 7 literal a, y 10 de ese mismo Decreto. En cambio, el presente Decreto en el artículo 18 fija un catálogo taxativo de las actividades que requieren Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

En igual sentido, el presente Decreto agrega un requisito adicional al contenido del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, el numeral 3° del artículo 19 fija puntualmente que es un contenido básico del DAA la información sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial o su equivalente.

El Estudio Impacto Ambiental (EIA), regulado en el artículo 21, es modificado agregando en el numeral 3 un requisito más, el cual consiste en expresar la demanda de recursos naturales por parte del proyecto, se debe presentar la información requerida para la

solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento forestal.

En lo que respecta a la evaluación del EIA, en los proyectos hidroeléctricos se deberá presentar copia del registro correspondiente expedido por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Además, la autoridad ambiental competente solicitará a dicha entidad concepto técnico relativo al potencial energético de las diferentes alternativas.

Para la solicitud de la Licencia Ambiental, en los numerales 8 y 9 del artículo 24 agregó dos requisitos: El Certificado del INCODER sobre la existencia o no de territorios legalmente titulados a resguardos indígenas o títulos colectivos pertenecientes a comunidades afrocolombianas en el área de influencia del proyecto y Copia de la radicación ante el Instituto Colombiano de Arqueología e Historia- ICANH del Programa de Arqueología Preventiva.

El artículo 29 establece los eventos en los que se debe realizar modificación de la Licencia Ambiental. Adiciona una serie de causales con respecto de la norma anterior (Decreto 1220 de 2005). Las causales adicionales contempladas en el presente Decreto con su respectiva numeración son las siguientes:

1. Cuando el titular de la Licencia Ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se genere impactos ambientales adicionales a los ya identificados en la licencia ambiental;
4. Cuando el titular del proyecto, obra o actividad solicite efectuar la reducción del área licenciada o la ampliación de la misma con áreas lindantes al proyecto;
5. Cuando el proyecto, obra o actividad cambie de autoridad ambiental competente por efecto de un ajuste en el volumen de explotación, el calado, la producción, el nivel de tensión y demás características del proyecto;
6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera licenciamiento para que ajuste tales estudios.
7. Cuando las áreas objeto de licenciamiento ambiental no hayan sido intervenidas y éstas áreas sean devueltas a la autoridad competente por parte de su titular;
8. Cuando se pretenda integrar la licencia ambiental con otras licencias ambientales.

La Integración de Licencias Ambientales es una figura que consagra el artículo 34, el cual fija que la Licencia Ambiental de un proyecto, obra o actividad podrá ser modificada para integrarla con otras Licencias Ambientales, siempre y cuando el objeto de los proyectos a integrar sea el mismo, sus áreas sean lindantes y se hubieren podido adelantar en un mismo trámite. Puntualiza que las Licencias Ambientales objeto de integración formarán un solo expediente.

Complementa indicando en el Parágrafo 1° que cuando sean varios los titulares del acto administrativo resultante de la integración, éstos deberán manifestarle a la autoridad ambiental que son responsables solidarios en cuanto al cumplimiento de las obligaciones.

El artículo 36 establece la pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental. Expresa que a autoridad ambiental competente podrá mediante resolución motivada declarar la pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental, si transcurrido cinco (5) años a partir de su ejecutoria, no se ha dado inicio a la construcción del proyecto, obra o actividad.

Agrega que debe dejarse constancia de dicha situación en el acto que otorga la Licencia y que para efectos de la declaratoria sobre la pérdida de vigencia, la autoridad ambiental deberá requerir previamente al interesado para que informe sobre las razones por las que no ha dado inicio a la obra, proyecto o actividad. Dentro de los quince días (15) siguientes al requerimiento el interesado deberá informar sobre dichas razones para su evaluación por parte de la autoridad ambiental.

### **Ley 1450 de 2011**

Es la norma por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, que su artículo primero expone como uno de sus objetivos “lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido”.

En el artículo 216 complementa el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, el cual regula las tasas por utilización de aguas, desde las cuales el uso del recurso hídrico por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional, tasas que serán destinadas al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, de acuerdo a los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio

Ambiente, Decreto 2811 de 1974. A través de la Ley 1450 se adicionan tres párrafos a dicha norma, entre los cuales se resalta el siguiente por la incidencia que tiene con la Licencia Ambiental:

Parágrafo 1. Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

La anterior disposición impone a los beneficiarios de las Licencias Ambientales relacionadas con el uso de agua tomada de fuentes naturales el deber de destinar una parte de la inversión para la protección del medio ambiente, particularmente, de la cuenca hidrográfica que alimenta la fuente hídrica que está siendo utilizada, adicionalmente, los párrafos siguientes establecen la destinación específica de los recaudos de las tasas por utilización de agua, siempre en beneficio del recurso hídrico.

El artículo 223 modifica de manera taxativa el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, el cual establece que el EIA es el conjunto de la información que debe ser presentada ante la autoridad ambiental competente por el peticionario de una Licencia Ambiental. Adicionalmente señala que el EIA deberá contener la información sobre la localización del proyecto, así como señalar los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad. Complementa indicando que deberá incluir el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, acompañados por el respectivo plan de manejo ambiental. Finalmente, señala que una vez presentada la solicitud por parte del interesado, la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la Licencia, fijará los términos de referencia necesarios para la realización de los EIA dentro los treinta (30) días siguientes, término que fue disminuido respecto de la norma anterior (45 días hábiles).

En igual sentido, procede el artículo 224 a modificar el artículo 8 de la Ley 99 de 1993. Tal modificación aborda el tema del procedimiento para el otorgamiento de Licencias Ambientales, indicando que el interesado en el otorgamiento de una Licencia Ambiental deberá presentar ante la autoridad ambiental competente la solicitud, acompañada del respectivo Estudio de Impacto Ambiental para su evaluación. Seguidamente señala que la autoridad competente dispondrá de treinta (30) días hábiles para solicitar al interesado información adicional, en caso de que esta última llegase a requerirse, y posteriormente, una vez allegada dicha información la autoridad ambiental dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, enfatiza que estos últimos deberán serle remitidos en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. Finalmente, se indica que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, dispondrá de hasta noventa (90) días hábiles para decidir sobre la licencia ambiental, aclarando que los mismos deberán ser contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida.

Las modificaciones antes descritas (artículo 224) no están relacionadas directamente con el proceso que se lleva a cabo para el otorgamiento de una Licencia Ambiental, su naturaleza modificatoria está relacionada con los términos en los que se deben efectuar algunas de las etapas del procedimiento en cuestión, siendo preciso resaltar que para la normativa anterior, una vez recibida toda la información necesaria la autoridad ambiental competente contaba con sesenta (60) días para decidir sobre la Licencia Ambiental, término que para el año 2011 fue ampliado hasta noventa (90) días hábiles.

Adicionalmente, el artículo 224 contempla 4 párrafos en los que contempla el caso en que la autoridad ambiental competente exceda los noventa (90) días hábiles antes referenciados sin resolver sobre la solicitud de Licencia Ambiental, evento en el cual se convocará a un comité con el fin de establecer un plan de acción obligatorio para decidir sobre la solicitud de Licencia.

## **Decreto 3573 de 2011**

En septiembre 27 de 2011 la Presidencia de la República de Colombia creó un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C, encargado del estudio, aprobación y expedición de Licencias, permisos y trámites ambientales, contribuyendo así a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible. Se trata de una Unidad Administrativa Especial de orden nacional denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA. De acuerdo con el artículo 2 de la norma en mención, es la autoridad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental vigente.

Entre las funciones más destacadas de la ANLA se encuentran el otorgamiento o negación de Licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además del seguimiento de cada uno de ellos, velar por el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana relacionados con dichos trámites ambientales, la implementación de estrategias y la elaboración de reglamentación en materia ambiental. También tiene a su cargo el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, la aprobación de actos administrativos de Licencias Ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial, permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, y dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a Licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, entre otras funciones asignadas por la Ley.

Actualmente, la ANLA es la autoridad ambiental que asumió las competencias del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia de Licencias Ambientales, sin perjuicio de las competencias asignadas a las demás autoridades ambientales como las CAR y los grandes centros urbanos. En ese orden, el Decreto 3573 dio origen a una autoridad ambiental de orden nacional, estableciendo sus características, funciones y estructuración, de modo que la normatividad relacionada con las competencias de las autoridades ambientales en materia de Licencias continúa vigente, siendo para la

fecha de expedición de la presente norma el Decreto 2820 del año 2010, actualmente derogado por el Decreto 2041 del año 2014.

### **Sentencia C-035 de 2016**

A través de esta providencia la Corte Constitucional procura definir las competencias en materia medioambiental entre las entidades del orden nacional y las de orden territorial, específicamente entre las CAR y la ANLA, teniendo en cuenta que la Ley 99 de 1993 en su artículo 31 numeral 9 establece que las CAR están facultadas para otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y Licencias Ambientales para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y otro tipo de actividades que generen algún tipo de afectación al medio ambiente. Posteriormente, el numeral 12 de dicha norma prescribe que les corresponde a las CAR la función de evaluación, seguimiento ambiental y control de los recursos naturales, lo que implica también la expedición de Licencias Ambientales, por su parte, el numeral 14 del mismo artículo dispone que son las CAR las encargadas de expedir los permisos, Licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables.

Más adelante, el artículo 51 de la Ley 99 (modificado por el artículo 3 del Decreto 3573 de 2011) dispone que tanto las CAR como el Ministerio de Ambiente – actualmente ANLA – y algunos municipios y distritos, son competentes para expedir Licencias Ambientales. Seguidamente el artículo 52 reseña los casos en los que de manera privativa el Ministerio de Ambiente (ANLA) es competente para expedir Licencias Ambientales, entre ellas la ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, y construcción de refinerías, la ejecución de proyectos de gran minería, la construcción de represas, o embalses de gran capacidad, la construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado y la construcción de aeropuertos internacionales, entre otros.

Pese a lo anterior, la Corte advierte que la Ley 99 de 1993 no distribuye exhaustivamente las competencias que le corresponden a las entidades del sector central y a las CAR en materia de licenciamiento ambiental. En este sentido, cuando se restringe la competencia de las CAR para expedir licencias ambientales, y se le asigna exclusivamente

a una entidad del orden nacional como es el caso de la ANLA, implica un conflicto o tensión entre el carácter unitario del Estado y el principio de descentralización, de participación y de autonomía. Particularmente, la norma impide que las CAR adopten decisiones en materia de licenciamiento, pese a que éstas sean autoridades ambientales más próximas al ciudadano, y con mayor capacidad, pues conocen más de cerca las áreas y ecosistemas donde se producen los impactos ambientales.

En consecuencia, la Corte realiza un análisis de la tensión entre los principios de Estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales en relación con la expedición de Licencias Ambientales, obteniendo como resultado la declaratoria de inexecutable del artículo 51 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, el cual establecía que la ANLA tramitaría de manera integral y exclusiva los permisos y Licencias Ambientales requeridos para la ejecución de los proyectos de interés nacional y estratégicos – PINE. En ese mismo sentido el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto 2041 del año 2014 establece que las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales cuando estos formen parte de un proyecto cuya Licencia Ambiental sea de competencia privativa de la ANLA.

De otro lado, en la sección tercera de la sentencia C-035 la Corte Constitucional resuelve sobre la solicitud de inexecutable de un aparte del parágrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en relación con la minería y los hidrocarburos en páramos. Principalmente, los accionantes argumentan que los ecosistemas de páramo son muy frágiles, y que la actividad minera puede acarrear consecuencias negativas en las coberturas vegetales y cambios geomorfológicos y físico-químicos en el suelo y subsuelo, lo que deviene en una vulneración de los principios del medio ambiente sano, el desarrollo sostenible, el principio de precaución y el derecho al agua. Consecuentemente la Corte procede a evaluar las situaciones en las que un particular pretende desarrollar actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables al interior de las áreas delimitadas como páramos. Realizado el correspondiente análisis la Corte Constitucional concluye que la libertad económica y de empresa encuentran límites en el bien común y en la función social de la empresa, los cuales se materializan a través del deber del Estado de regular la economía, y en el caso particular, los deberes de “conservar las áreas de especial

importancia ecológica” y en consecuencia, regular “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” y de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental” (Constitución Política artículos 79 y 80).

En ese orden, y partiendo de que uno de los fines del Estado consiste en garantizar que el desarrollo económico, y en particular la explotación de los recursos no renovables sea sostenible en el tiempo, siendo necesaria para tal fin la protección efectiva de las áreas de especial importancia ecológica, particularmente los ecosistemas de páramos, cuya importancia radica en la preservación de recursos o servicios ambientales necesarios para garantizar derechos constitucionales y en la protección de bienes jurídicos de carácter constitucional, al respecto señaló la Corte:

Los páramos son ecosistemas objeto de especial protección constitucional, en la medida en que en ellos viven especies animales y vegetales endémicas, que son únicas de nuestro país, porque tienen una capacidad especial para capturar partículas de carbono y contribuir a desacelerar el calentamiento global, y especialmente, en la medida en que cumplen un papel esencial como reguladores del ciclo hídrico, garantizando así la calidad, accesibilidad y continuidad del agua para la mayoría (alrededor del 70%) de la población colombiana.

Así las cosas, para la Corporación en mención los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables en dichos ecosistemas, resultan desproporcionados frente al sacrificio de los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos, de allí surge la importancia que tienen los efectos de la minería y a las actividades hidrocarburíferas sobre los ecosistemas de páramo, toda vez que las actividades extractivas en dichas áreas tienen gran incidencia sobre los efectos ambientales que se produzcan. Finalmente, el alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los incisos demandados, a través de los cuales se permitía la ejecución de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables al interior de áreas delimitadas como páramos, bajo determinados supuestos de hecho relacionados con la obtención un contrato de concesión o de una Licencia Ambiental.

### **3. Del procedimiento de licenciamiento ambiental vigente en Colombia: Decreto 2041 de 2014.**

#### **Disposiciones generales**

En octubre 15 del año 2014 la Presidencia de la República expidió el Decreto 2041, mediante el cual se reglamentó nuevamente el título VIII de la Ley 99 de 1993 en relación con el licenciamiento ambiental, derogando de manera expresa el Decreto 2820 del año 2010. El título primero del Decreto 2041 no introduce modificaciones de gran relevancia respecto de la norma que lo precedía, esto es, en cuanto a las disposiciones generales el Decreto solo incorpora la definición del concepto área de influencia (artículo 1), que básicamente es el área en la cual se manifiestan los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto obra o actividad, adicionalmente, en materia de competencias sustituye el Ministerio de Ambiente por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, creada a través del Decreto 3573 del año 2011. Así, el Decreto 2041 conserva las definiciones conceptuales necesarias para la interpretación de la norma; como la de Licencia Ambiental, la Licencia Ambiental Global y sus alcances, las autoridades ambientales competentes teniendo en cuenta la novedad de la ANLA, además del término de vigencia de las Licencias.

En cuanto a las competencias y exigibilidad de las Licencias (Título II), el artículo 8 continúa facultando a la ANLA, antes Ministerio de Ambiente, en los mismos términos del Decreto 2820, en relación con el otorgamiento o negación de manera privativa de Licencias Ambientales en el sector de hidrocarburos, el sector minero, el sector eléctrico, el sector marítimo y portuario, y demás proyectos, obras y actividades establecidos en dicho artículo. La situación se repite cuando la norma hace referencia a las competencias de las CAR y de los grandes centros urbanos (artículo 9), de modo que la norma del año 2014 no modifica dichas competencias ya establecidas desde normas anteriores (Decreto 2820 de 2010).

Posteriormente, la norma dispone que es la ANLA la autoridad encargada de resolver los conflictos de competencia que se presenten en el desarrollo de proyectos, obras o actividades en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales (artículo 12). El título III de la norma en comento, continúa con la misma línea normativa que se ha conservado

durante varios años, es decir no introduce modificaciones respecto de los estudios ambientales necesarios para la obtención de una Licencia, por el contrario adiciona algunos párrafos a los artículos 14 y 16, entre los cuales se destaca la novedad de que los términos de referencia del diagnóstico ambiental de alternativas – DAA para los proyectos, obras o actividades del sector de infraestructura, sólo podrán requerir información de fase de prefactibilidad.

En ese orden, el DAA, conserva su objeto, exigibilidad, contenido y criterios de evaluación conforme al Decreto 2820 de 2010, al igual que el estudio de impacto ambiental – EIA, al cual se le dio continuidad en las normas a través de los años, con la salvedad que para el año 2014 se incluyó en sus requisitos mínimos (artículo 21 numeral 12) un plan de compensación por pérdida de biodiversidad, además de la adición de un párrafo relacionado con los criterios que deben aplicar los usuarios para la evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto, los cuales deberán ser fijados por el Ministerio de Ambiente con fundamento en una propuesta presentada por la ANLA.

### **Procedimiento de licenciamiento ambiental en el marco del Decreto 2041 de 2014**

El procedimiento de licenciamiento ambiental comienza a desarrollarse en primera instancia con la evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, consagrado en el artículo 23. Es de este modo como la etapa inicial del procedimiento de licenciamiento ambiental, según lo indicado por el numeral primero del artículo 23, consiste en que el interesado en obtener Licencia Ambiental formule petición por escrito dirigida a la autoridad ambiental competente. En dicha petición el interesado solicitará que se determine si el proyecto, obra o actividad requiere o no de la elaboración y presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA). Para tal fin el interesado adjuntará la descripción, el objetivo y el alcance del proyecto, así como la localización del mismo, mediante coordenadas y planos.

Una vez radicada la anterior solicitud, la autoridad ambiental dentro de los siguientes quince (15) días hábiles se pronunciará mediante oficio a cerca de la necesidad de presentar o no el DAA. En ese sentido el numeral segundo señala que en caso de que efectivamente la autoridad ambiental así lo considere será requerido al interesado el DAA, junto con una

copia del documento de identificación y el certificado de existencia y representación legal, en caso de ser persona jurídica. Una vez recibida dicha información la autoridad ambiental competente procederá de manera inmediata a expedir un acto administrativo de inicio de trámite de evaluación de DAA. En la disposición se presenta un cambio relevante con respecto al anterior norma que regulaba la materia, el Decreto 2820 de 2010, pues este último en el numeral segundo de su artículo 23 otorgaba a la autoridad ambiental competente cinco (5) días hábiles para dictar el acto administrativo de inicio trámite de evaluación del DAA en mención, mientras que el actual Decreto establece que el mismo debe ser dictado de manera inmediata.

Una vez expedido el acto administrativo de inicio de trámite, la autoridad ambiental competente procederá a evaluar la documentación presentada y revisará que el estudio se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, según lo expuesto por el numeral tercero. En ese sentido la autoridad ambiental competente está facultada por el numeral en mención para realizar visita al proyecto cuando así lo considere pertinente, para ello dispondrá de quince (15) días hábiles. Así mismo podrá requerir al solicitante dentro de los (3) días hábiles siguientes y por una sola vez, la información adicional que considere pertinente para decidir. Tal disposición representa una novedad con respecto a la norma que anteriormente regulaba la materia (Decreto 2820 de 2010), pues la misma no otorgaba la facultad a la autoridad ambiental para realizar visita al proyecto, ni de requerir información adicional al solicitante.

Si la autoridad ambiental considera que para tomar una decisión debe requerir al solicitante información adicional, este último tendrá un (1) mes para allegar la información requerida. El numeral cuarto señala que dicho término podrá ser prorrogado por la autoridad ambiental de manera excepcional hasta antes del vencimiento del plazo y por un término igual, todo ello previa solicitud del interesado.

Según lo consagrado en el numeral sexto cuando el peticionario presente la información requerida la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles para evaluar el DAA, a diferencia del plazo de 30 días hábiles que el Decreto 2820 de 2010 otorgaba en el numeral tercero del artículo 23 a la autoridad ambiental competente y elegir la alternativa sobre la cual debía elaborarse el Estudio de Impacto Ambiental. Dicha evaluación le permitirá seleccionar la alternativa sobre la cual deberá elaborarse el

respectivo Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Por el contrario, si el solicitante no presenta la respectiva información en los términos anteriormente mencionados la autoridad ambiental ordenará el archivo de la solicitud de pronunciamiento sobre el DAA y devolverá la documentación aportada, conforme lo expuesto por el numeral quinto.

Es importante resaltar que lo expuesto hasta este punto representa la etapa inicial del procedimiento de licenciamiento ambiental bajo el Decreto 2041 de 2014, la cual consiste en que el interesado por medio de una petición escrita consulta a la autoridad ambiental competente para que esta determine si la obra o actividad en cuestión requiere o no de la elaboración de un DAA. Bien sea que una vez consultada formalmente, la autoridad ambiental considere que el proyecto no requiere la presentación del DAA, o bien sea que la misma decida requerir la elaboración y presentación del DAA y el mismo haya cursado el procedimiento anteriormente expuesto, la etapa a seguir es la de la Solicitud de la Licencia Ambiental propiamente dicha, la cual está regulada por el artículo 24.

El artículo 24 consagra que el interesado en obtener Licencia Ambiental deberá proceder a radicar ante la autoridad ambiental competente el respectivo EIA, acompañado de un listado taxativo de documentos contenidos en diez numerales:

1. Formulario Único de Licencia Ambiental.
2. Planos que soporten el EIA, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1415 de 2012, que modifica y actualiza el Modelo de Almacenamiento Geográfico (Geodatabase) o la que la sustituya, modifique o derogue.
3. Costo estimado de inversión y operación del proyecto.
4. Poder debidamente otorgado cuando se actúe por medio de apoderado.
5. Constancia de pago para la prestación del servicio de evaluación de la licencia ambiental. Para las solicitudes radicadas ante la ANLA, se deberá realizar la autoliquidación previo a la presentación de la solicitud de licencia ambiental. En caso de que el usuario requiera para efectos del pago del servicio de evaluación la liquidación realizada por la autoridad ambiental competente, ésta deberá ser solicitada por lo menos con quince (15) días hábiles de antelación a la presentación de la solicitud de licenciamiento ambiental.
6. Documento de identificación o certificado de existencia y representación legal, en caso de personas jurídicas.

7. Certificado del Ministerio del Interior sobre presencia o no de comunidades étnicas y de existencia de territorios colectivos en el área del proyecto de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2613 de 2013.
8. Copia de la radicación del documento exigido por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), a través del cual se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 1185 de 2008.
9. Formato aprobado por la autoridad ambiental competente, para la verificación preliminar de la documentación que conforma la solicitud de licencia ambiental.
10. Certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, en la que se indique si sobre el área de influencia del proyecto se sobrepone un área macrofocalizada y/o microfocalizada por dicha Unidad, o si se ha solicitado por un particular inclusión en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, que afecte alguno de los predios (Decreto 2041, 2014: Artículo 24).

Una vez realizada la Solicitud de la Licencia Ambiental se surtirá el trámite consagrado en el artículo 25. El mismo dispone que una vez radicada la solicitud con el cumplimiento de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental procederá de manera inmediata a expedir el acto administrativo de inicio de trámite de Licencia Ambiental, disposición que configura otra novedad con respecto al Decreto 2820 de 2010, pues el mismo en el numeral primero del artículo 25 otorgaba cinco (5) días hábiles a la autoridad ambiental competente para expedir el auto de inicio de trámite.

Expedido el acto administrativo de inicio de trámite la autoridad ambiental procederá a evaluar el EIA presentado y decidirá si es pertinente o no programar una visita al proyecto. En caso de estimar pertinente la visita, tendrá veinte (20) días hábiles a partir de la expedición del acto administrativo de inicio para llevar a cabo la misma. En ese sentido y una vez vencido el plazo anterior la autoridad ambiental tendrá diez (10) días hábiles adicionales para realizar una reunión con el solicitante, la cual tendrá el fin de solicitar por única vez la información adicional que considere pertinente. El inciso segundo del numeral segundo del presente artículo 25 resalta que dicha reunión será convocada por la autoridad ambiental competente mediante oficio y que a la misma deberá asistir por lo menos el solicitante, o el representante legal en caso de ser persona jurídica, aunque también podrá presentarse el respectivo apoderado, siempre y cuando se encuentre debidamente

constituido. En igual sentido señala la norma que por parte de la autoridad ambiental deberá asistir el funcionario delegado para tal efecto.

La norma es clara en precisar que tal reunión será el único escenario para que la autoridad ambiental competente requiera, por una única vez la información adicional que considere necesaria para decidir.

El inciso cuarto del numeral segundo subraya que toda decisión que se adopte en la reunión anteriormente mencionada se notificará de manera verbal, dejando constancia de la misma a través de la respectiva acta. Es importante indicar que la norma en el presente inciso establece que contra las decisiones adoptadas por la autoridad ambiental en dicha reunión procederá el respectivo recurso de reposición, que deberá ser resuelto de plano en la misma reunión, dejando constancia en el acta. Seguidamente resalta la norma que la inasistencia a dicha reunión por parte del solicitante no impedirá la realización de la misma. Es importante subrayar que la reunión en mención es otra novedad más que trae consigo la presente norma, pues en el Decreto 2820 de 2010 no se establecía este encuentro entre la autoridad ambiental y el solicitante.

El peticionario tendrá un término de un (1) mes para presentar la información adicional que la autoridad ambiental requiera en la reunión mencionada. Al respecto numeral tercero del artículo 25 indica que en el evento en que el solicitante no allegue la respectiva información en los términos citados la autoridad ambiental deberá ordenar el archivo de la solicitud de la Licencia Ambiental y proceder a la devolución de la documentación aportada, todo ello mediante acto administrativo motivado.

Por el contrario, en el evento en que efectivamente el solicitante presente la respectiva información la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles, según lo expresado en el numeral cuarto, para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, los cuales deberán ser remitidos en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles.

Finalmente indica el numeral quinto que vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida y expedir la resolución que otorga o niega la Licencia Ambiental. Puntualiza el presente numeral que tal decisión deberá ser notificada conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011, Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Además de ser publicada en el respectivo boletín de la autoridad ambiental competente.

Cierra el numeral sexto precisando que contra la resolución en mención proceden los recursos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

#### 4. Conclusiones

El procedimiento de licenciamiento ambiental es un instrumento que ha estado evolucionando de forma permanente desde su configuración. La primera aproximación conceptual a lo que es hoy tal procedimiento se encuentra en el Decreto Ley 2811 de 1974, norma por la cual es expedido el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, éste estableció por primera vez el concepto de Estudio Ecológico y Ambiental Previo como requisito para el desarrollo de cualquier actividad que pudiese causar deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, así como la necesidad de obtener Licencia para la ejecución de dichas actividades, no llegó a calificarla como Licencia Ambiental, presentándose así como un antecedente normativo de lo que es hoy el procedimiento en mención. En ese sentido, si bien existían algunos conceptos relacionados, la figura de procedimiento de licenciamiento ambiental y de Licencia Ambiental tal y como se presentan hoy en día, surgen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 99 en el año 1993.

Con la expedición de la Ley 99, la Licencia Ambiental se instituyó como uno de los principales instrumentos de control medioambiental en Colombia, de la mano del principio de desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales. En ese sentido, es la norma que fija por primera vez en el ámbito jurídico colombiano los conceptos y la estructura necesaria para definir lo que es hoy el procedimiento de licenciamiento ambiental, estableciendo el catálogo expreso de actividades que estarían sujetas al mismo, así como las entidades competentes para conocer de dicho procedimiento y puntualizando sus respectivas competencias. Adicionalmente integra y define las figuras de Diagnóstico Ambiental de Alternativas y de Estudio de Impacto Ambiental, ejes transversales del procedimiento de licenciamiento, aún a fecha de hoy.

La norma en mención reviste gran relevancia en la medida en que los conceptos y la estructura por ella establecidos representan la columna central del procedimiento vigente en la actualidad. La definición de Licencia Ambiental ha conservado una línea general a lo largo de las diferentes normas que han regulado la materia, que puede sintetizarse en la idea de que es una autorización contenida en un acto administrativo, otorgada por la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto o actividad y su finalidad es la de

prevenir, mitigar, corregir, compensar y dar un adecuado manejo a los efectos ambientales que traiga consigo la ejecución de tales actividades, subrayando que no es posible eliminar los efectos nocivos derivados de la ejecución de una obra o actividad a través del procedimiento de licenciamiento ambiental, no obstante su función es establecer un punto de equilibrio que evite consecuencias irreversibles para el medio ambiente.

Históricamente se han normativizado tres modalidades de Licencia Ambiental: Ordinaria, única y global, sus diferencias radicaban en los tipos de permisos, autorizaciones o concesiones que las mismas otorgaban para el desarrollo del proyecto, en el tipo de proyecto y en la autoridad ambiental competente para su expedición. Actualmente, el Decreto 2041 de 2014 sólo contempla la modalidad de Licencia Ambiental Global, la cual se otorga para el desarrollo de obras o actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, para los demás proyectos, obras o actividades la Licencia Ambiental será la previamente definida, que podría definirse como ordinaria, aunque la norma vigente no la clasifique bajo ese término.

Son dieciocho (18) las normas expuestas en la presente investigación que de manera directa o indirecta han regulado aspectos del procedimiento de licenciamiento ambiental. Gran parte de las mismas se han ocupado de modificar el listado de las actividades sometidas a procedimiento de licenciamiento, de fijar las competencias de las autoridades ambientales, de establecer los requisitos formales de la solicitud de la Licencia Ambiental y de regular los plazos de las etapas del procedimiento. Sin embargo, la estructura general del procedimiento de licenciamiento se ha mantenido desde la entrada en vigencia de La Ley 99 de 1993 hasta el Decreto 2041 de 2014, más allá de las modificaciones de aspectos formales anteriormente mencionados. Desde su configuración hasta la actualidad el procedimiento de licenciamiento ambiental ha mantenido dos elementos centrales que se han establecido como la etapa primaria del mismo, ellos son el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto ambiental.

El Diagnóstico Ambiental de Alternativas podría clasificarse como un requisito facultativo, toda vez que es la autoridad ambiental competente la encargada de definir si este debe ser presentado por el solicitante de la Licencia o no. Dicho requisito debe ser presentado, en caso de ser necesario, en etapa de factibilidad (antes de la elaboración del EIA), y deberá contener información relacionada con la localización del proyecto, así como

sus características geográficas, ambientales y sociales, además de un análisis de los efectos y riesgos que pueda traer consigo la ejecución del proyecto, acompañado de posibles soluciones y medidas de control.

Por su parte el Estudio de Impacto Ambiental contiene información relacionada con la localización del proyecto, un estudio sobre el menoscabo que puedan generar las actividades sometidas a Licencia y la evaluación de los impactos que las mismas puedan producir, además de un plan de manejo ambiental, entre otras exigencias, razones por las cuales el EIA es un requisito obligatorio al momento de solicitar una Licencia Ambiental.

Con respecto a las autoridades competentes, el otorgamiento o negación de Licencias Ambientales, es una función que se ha sostenido en el tiempo en cabeza del Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, y los grandes centros urbanos (municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a un millón de habitantes), sus competencias están definidas en la norma de acuerdo al tipo de obra o actividad, a los permisos, autorizaciones y/o concesiones que contenga la respectiva Licencia, teniendo en cuenta el área y jurisdicción en que se va a ejecutar el proyecto. Con la entrada en vigencia del Decreto 3573 en el año 2011, fue creada una Unidad Administrativa Especial de orden nacional denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, que en términos generales se encarga de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental vigente. Entre sus funciones se encuentra el otorgamiento o negación de Licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La entrada en vigencia del Decreto 2041 de 2014 imprime una completa novedad al procedimiento de Licenciamiento Ambiental, al incluir una fase verbal al procedimiento consistente en el establecimiento de un espacio para la reunión entre el interesado en obtener Licencia Ambiental y la autoridad ambiental competente, el cual tiene lugar una vez expedido el acto administrativo de inicio de trámite por parte de la autoridad ambiental que conoce del respectivo procedimiento de licenciamiento ambiental.

De acuerdo con lo expuesto, el procedimiento de licenciamiento ambiental se ha constituido como uno de los principales instrumentos de planificación del medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano, a partir del cual se pretende dar eficaz

cumplimiento a los mandatos que en materia de protección al derecho al medio ambiente sano han sido dispuestos por la Constitución Política de 1991, configurándose como una herramienta que permite prever e identificar los eventuales efectos que pueda acarrear consigo la ejecución de un proyecto, con el objeto de implementar las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar los impactos causados por la actividad humana al medio ambiente.

## REFERENCIAS

- **Normativas**

Asamblea Nacional Constituyente (1991) Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (1979) Ley 9, por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

Congreso de la República de Colombia (1993) Ley 99, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia (2001) Ley 685, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia (2002) Ley 768, por la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos portuario e industrial de Barranquilla, turístico y cultural de Cartagena de Indias y turístico, cultural e histórico de Santa Marta.

Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1450, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Congreso de la República de Colombia (2015) Ley 1753, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

Ministerio del Medio Ambiente (1996) Resolución 655, por la cual se establecen los requisitos y condiciones para la solicitud y obtención de la Licencia Ambiental establecida por el artículo 132 del Decreto Ley 2150 de 1995.

Presidente de la República de Colombia (1829) Decreto 3107.

Presidente de la República de Colombia (1974) Decreto Ley 2811, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Presidente de la República de Colombia (1994) Decreto 1753, por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Presidente de la República de Colombia (1994) Decreto 1768, por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993.

Presidente de la República de Colombia (1995) Decreto Ley 2150, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Presidente de la República de Colombia (1996) Decreto 2183, por el cual se modifica parcialmente el Decreto Reglamentario 1753 de 1994 sobre licencias ambientales.

Presidente de la República de Colombia (1999) Decreto 1892, por el cual se determinan proyectos u obras que requieren de Licencia Ambiental.

Presidente de la República de Colombia (2002) Decreto 1728, por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.

Presidente de la República de Colombia (2003) Decreto 1180, por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.

Presidente de la República de Colombia (2005) Decreto 1220, por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.

Presidente de la República de Colombia (2006) Decreto 500, por el cual se modifica el Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, reglamentario del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.

Presidente de la República de Colombia (2010) Decreto 2820, por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.

Presidente de la República de Colombia (2011) Decreto 3573, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

Presidente de la República de Colombia (2014) Decreto 2041, por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.

- **Jurisprudenciales**

Corte Constitucional, República de Colombia (1992) Sentencia T-411. M.P: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, República de Colombia (1996) Sentencia C-433. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, República de Colombia (2003) Sentencia C-894. M.P: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional, República de Colombia (2010) Sentencia C-595. M.P: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, República de Colombia (2012) Sentencia C-746. M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional, República de Colombia (2016) Sentencia C-035. M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado.

- **Doctrinales**

Agencia Nacional de Minería. (2013). Manual de licencias ambientales en Colombia. Bogotá: Proexport.

Giraldo, J. (1997). La hermenéutica jurídica. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Rosaristas.

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

Macías, L. F. (2006). Perspectivas del derecho ambiental en Colombia: Régimen de licencias y permisos ambientales. Santafé de Bogotá: Universidad del Rosario.

Macías, L. F. (2011). Perspectivas del derecho ambiental en Colombia: Licencias y permisos ambientales. Bogotá: Universidad del Rosario.

Munévar, C. A. (2013). Licencias ambientales: aproximación y valoración desde el origen del conflicto ambiental. Revista Ratio Juris: Unaula.

Rodríguez, G. A. (2011). Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Foro Nacional Ambiental.

Rodríguez, G. A; Rincón, C. A. y Gómez A. (2016). Los regímenes de transición del licenciamiento ambiental en Colombia vistos desde la actividad minera. Bogotá D. C.: Revista Prolegómenos.

Romero, J. F. (2015). Un mundo licenciado o licencioso: El licenciamiento y la protección administrativa del ambiente en Colombia. Jurídicas CUC: Universidad Nacional de Colombia.

Sampieri, R. H; Baptista, P. y Collado, C. F. (2010). Metodología de la investigación. México: Interamericana editores.

Toro, J; Martínez, R. y Arrieta, G. (2013). Métodos de evaluación de impacto ambiental en Colombia. Colombia: Revista de investigación agraria y ambiental, UNAD.