

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS
LICENCIAS AMBIENTALES EN COLOMBIA

JULIANA HOYOS JIMÉNEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
BOGOTÁ D. C.
2008

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS
LICENCIAS AMBIENTALES EN COLOMBIA

JULIANA HOYOS JIMÉNEZ

Trabajo presentado
para optar al título
de Abogada

Director:
DR. ALBERTO GÓMEZ MEJÍA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
BOGOTÁ D. C.
2008

Nota de Advertencia: **Artículo 23 de la Resolución N° 13 de Julio de 1946.**

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

“A mi Padre, por su apoyo incondicional y su fe en mí.

A mi Madre, por su paciencia y sus bendiciones.

*Y a mis hermanas,
por sus grandes ideas y su cariño.”*

CONTENIDO

	Pag
INTRODUCCIÓN	5
1. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO	6
1.1 CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE	6
1.2 APROXIMACIÓN JURÍDICA AL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE	11
1.2.1 Referencia del derecho a un ambiente sano en el derecho comparado.	11
1.2.2 Derecho a un ambiente sano en la Constitución Política de 1991.	16
1.2.3 Desarrollo jurisprudencial del derecho a un ambiente sano.	21
2. DEFINICIÓN DE LICENCIA AMBIENTAL	26
2.1 ANTECEDENTES DE LA LEY 99 DE 1993	26
2.2 DEFINICIÓN EN LA LEY 99 DE 1993 Y DECRETOS POSTERIORES	29
2.3 CLASIFICACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL	33
2.3.1 Licencia ambiental ordinaria.	33
2.3.2 Licencia ambiental única.	33
2.3.3 Licencia ambiental global.	36
3. ACTIVIDADES SUJETAS A LICENCIA AMBIENTAL	39
4. TRÁMITE	57
4.1 PROCEDIMIENTO	57
4.2 TÉRMINOS DE REFERENCIA	65

4.3 DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS	74
4.4 ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL	81
4.4.1 Plan de manejo ambiental.	95
4.5 CONTENIDO DE LA LICENCIA	102
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	107
ANEXOS	111

INTRODUCCIÓN

Colombia ha sido reconocida por el mundo como uno de los países más ricos en especies de flora y fauna y afortunado en cuanto a su posición geográfica que le permite tener acceso a dos importantísimos recursos hídricos, el Océano Pacífico y el Océano Atlántico. Poseemos además una variedad en climas, paisajes, riquezas minerales, y en fin, una cantidad de privilegios naturales que tenemos no solo el derecho de explotar sino también el deber de proteger de manera razonable y cuidadosa.

El desarrollo económico y el progreso industrial global han traído efectos negativos para la biodiversidad que albergamos en nuestro país y así, se han deteriorado las condiciones ambientales y en consecuencia, la calidad de vida.

La destrucción masiva de especies generada por la ejecución de obras, entre otras actividades, obligaron a los Estados a crear mecanismos de prevención y protección ambiental dentro de los cuales encontramos las licencias ambientales como una figura que propende por el desarrollo sostenible y como un instrumento de planeación ambiental como se expone durante el desarrollo de este estudio.

El compromiso en el cuidado del medio ambiente es de todos, y esta es tan solo una muestra de todos los caminos que podemos explorar para conservar la naturaleza, y en consecuencia, nuestras vidas.

1. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

1.1 CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE

El hombre como ser vivo forma parte de un sistema complejo de relaciones e interrelaciones con lo que lo rodea, es decir, el ambiente puede considerarse como “*el conjunto de factores que influyen sobre el medio en el cual el hombre vive*”¹.

La expresión francesa *l'environnement* según Michel Prieur significa el hecho de rodear y ha sido tomado del inglés *environment*. En español, el vocablo “ambiente” ha sido definido por la Real Academia Española como: condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época.

De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972, el medio ambiente es el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas.

*“En sentido general, se entiende por medio ambiente las condiciones o conjunto de condiciones que afectan positiva o negativamente a todo organismo en la naturaleza. Cuando este organismo es el hombre, se habla entonces de medio ambiente humano, y se rige no sólo por leyes físicas y bióticas sino por leyes intelectuales o culturales”*². Una definición biofísica supone que aquello que rodea al hombre es el conjunto de elementos como el agua, el aire, el suelo y la flora y la

¹ BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Derecho ambiental: fundamentación y normativa. Buenos Aires: Editorial Abeledo- Perrot, 1995.

² PATIÑO POSSE, Miguel. Derecho ambiental colombiano. Bogotá: Editorial Legis, 1999. Pág. 30.

fauna. Por otro lado, podríamos considerar una definición ecosistemática utilizada generalmente por los científicos quienes hacen énfasis en la *“interrelación de los elementos biofísicos entre sí, conformando un ecosistema, y en el impacto que el ser humano puede generar en el mismo”*³.

La economía incluye dentro de la definición de medio ambiente además de los ecosistemas, aquellos sistemas artificiales creados por el hombre, de acuerdo con el desarrollo de su cultura y sus modos de producción. En principio la ciencia económica definía el medio según su oferta de recursos naturales explotables para el desarrollo económico pero debido al gran impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente y a la preocupación sobre su conservación, la definición tuvo que empezar a incorporar además los costos ambientales externos mediante cuentas ambientales.

La definición más amplia es la sociopolítica que envuelve tanto el medio natural como el medio ambiente.

*“La transformación del medio natural se entiende en su relación con el medio social y viceversa; la evolución del conjunto es determinada por el estilo de desarrollo vigente, la satisfacción de necesidades básicas a nivel nacional y mundial, y las relaciones internacionales”*⁴.

Patiño Posse en su obra Derecho Ambiental Colombiano cita a Ernesto Guhl para ilustrar a clasificación que este ha hecho del medio ambiente por medio de la siguiente gráfica:

³ AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Apuntes sobre el derecho ambiental sano. En: Lecturas sobre derecho ambiental. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Tomo I. 2000-2002.

⁴ Ibidem, p.79.

MUNDO NO ORGÁNICO	MUNDO VIVO NORMAL	MUNDO HUMANO
Rocas sin organismos	Litosfera, biosfera, hidrosfera	Intelecto no sujeto a leyes físicas
Causalidad física	Leyes bióticas	Orden intelectual
Determinismo espacial		Libre incorporación al espacio vital

Paisaje Cultural			
Complejo total de la naturaleza (paisaje natural primario)			Sociedades humanas (unidad básica antropogeográfica)
Complejos total Asociaciones vitales No orgánico			Asociaciones humanas (Formación de grupos)
Complejos básicos Elementales		Plantas Animales	Hombres
Corteza	Agua	Aire	

En conclusión, la palabra medio ambiente se refiere a *“todo lo que rodea a los seres vivos, está conformado por elementos biofísicos (suelo, agua, clima, atmósfera, plantas, animales y microorganismos), y componentes sociales que se refieren a los derivados de las relaciones que se manifiestan a través de la cultura, la ideología y la economía. La relación que se establece entre estos elementos es lo que, desde una visión integral, conceptualiza el medio ambiente como un sistema”*⁵ conformado tanto por recursos culturales como por recursos naturales de los cuales nos ocuparemos en este estudio para conocer la figura de la licencia ambiental.

⁵ <http://www.wwf.org.co/colombia/glosario.php?lang=es&sort=M>

Los recursos naturales han sido entendidos como *“todos los componentes, renovables o no renovables, o características del medio ambiente natural que pueden ser de utilidad actual o de utilidad potencial para el hombre; son materiales (por ejemplo, bosques, islas silvestres, naturales, agua, tierra, aire) y no materiales (por ejemplo, el paisaje)”*⁶. Serán renovables aquellos que tiene la capacidad de perpetuarse, dentro de ellos podemos encontrar la vegetación y la vida animal y serán recursos no renovables aquellos que por sus condiciones no tienen la capacidad de perpetuarse, es decir, que se agotan con su consumo, es el caso del petróleo y el carbón.

Con la ley 23 de 1973 le fueron otorgadas al Presidente facultades extraordinarias para expedir el Código de Recursos Naturales que adoptó la distinción entre recursos naturales renovables y no renovables, concepción que para la mayoría resulta imprecisa y anticuada, ya que, la renovabilidad hace referencia a *“la comparación de velocidades de producción y de consumo, vale decir, la tasa de renovación versus la tasa de uso. (...) Con este criterio, hace unos 150 años el petróleo sería recurso renovable, porque no había ningún consumo, y hoy en día, los bosques lluviosos tropicales serían no renovables porque se están eliminando con una rapidez mayora la que la naturaleza requiere para poder reemplazar lo que se destruye”*⁷.

Sería más adecuado entonces afirmar que la naturaleza está integrada por lo biótico y lo abiótico. *“Un ecosistema biótico es el que consta de componentes vivos como seres humanos, animales y plantas; de manera contraria un ecosistema abiótico es el factor ecológico que representa el entorno inerte (sin vida) en el que se desenvuelven los organismos vivos consta de organismos sin vida, es decir, un ecosistema artificial”*⁸.

⁶ PATIÑO POSSE, Op. cit, p. 32.

⁷ VALENCIA IRAGORRI, Maria Alejandra. El delito ecológico. Bogotá: Editorial Forum Pacis, 1996. Pg 18.

⁸ <http://www.ciencia.net/VerArticulo/Abi%C3%B3tico?idArticulo=dse5oohn1eeroci1r46sx79>

Sin embargo, cuando el Gobierno expidió el Decreto 2811 de 1974 hizo referencia a la clasificación tradicional de recursos naturales renovables y a pesar de no traer una definición propia del concepto de ambiente si hace mención en el artículo 3 a los elementos que lo integran:

De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula:

a). El manejo de los recursos naturales renovables, a saber:

- La atmósfera y el espacio aéreo nacional.
- Las aguas en cualquiera de sus estados.
- La tierra, el suelo y el subsuelo.
- La flora
- La fauna
- Las fuentes primarias de energía no agotables.
- Las pendientes topográficas con potencial energético.
- Los recursos geotérmicos.
- Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República.
- Los recursos del paisaje.

b) La defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de fenómenos naturales;

c) Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en el denominador de este Código elementos ambientales, como:

- Los residuos, basuras, desechos y desperdicios.

- El ruido.
- Las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural.
- Los bienes producidos por el hombre o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

Teniendo en cuenta que el objeto de regulación de la norma ya mencionada y el derecho a un medio ambiente sano están comprometidos por la explotación, muchas veces desmedida, de los recursos naturales para alcanzar altos niveles de producción y de crecimiento industrial se ha hecho necesaria una búsqueda de alternativas para salvar el ambiente sin renunciar al progreso económico, de allí que se haya introducido un nuevo concepto: desarrollo sostenible, definido en la ley 99 de 1993 en su 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.

1.2 APROXIMACIÓN JURÍDICA AL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE

1.2.1 Referencia del derecho a un ambiente sano en el derecho comparado.

El derecho como ciencia reguladora de la conducta humana, también ha visto la importancia de desarrollar normas que controlen la actividad del hombre en cuanto a la explotación de los recursos naturales, ya que, el impacto no sólo lo ha sufrido el ecosistema sino también la colectividad. Dentro de los derechos constitucionales se ha hablado sobre una clasificación histórica que incluye los derechos de primera, segunda y tercera generación, dentro de estos últimos, *“figuran, de manera particular, todos los derechos de carácter colectivo*

*considerados como fundamentales en la legislación moderna. Entre ellos se destacan el derecho al ambiente sano y el derecho al espacio público*⁹.

El derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia de 1991 no puede entenderse en un sentido estricto, sino que debe incluir el concepto de vida digna, la cual incluiría unas mínimas condiciones como la de un medio ambiente sano, es decir, el derecho a un medio ambiente sano es un derecho conexo al de la vida y de allí la importancia de garantizarlo en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia. Sin dejar de lado además, los compromisos internacionales generados por acuerdos y conferencias internacionales; es el caso de la conferencia de Estocolmo de 1972 y la de Río de Janeiro de 1992.

“Las ya mencionadas conferencias de Estocolmo y Río produjeron una serie de pautas generales que han servido para la expedición e interpretación de la legislación ambiental. La declaración emitida en la primera de estas conferencias (Estocolmo) consta de once preámbulos en los cuales se hace un acertado diagnóstico de los problemas ambientales que ya desde ese año (1972) se habían manifestado en forma preocupante para la comunidad internacional. En ellos se destacó, entre otras cosas, que las relaciones entre el hombre y su entorno (ambiente) están experimentando profundas modificaciones como consecuencia de los recientes progresos científicos y tecnológicos. Y se aseguró, igualmente, que si bien estos progresos brindan oportunidades sin precedentes para modificar y moldear el entorno humano a fin de que se satisfagan las

⁹ NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Octava edición: Bogotá, Editorial Temis, 2000. Pg. 529.

necesidades y aspiraciones del hombre, acarrearán también graves peligros si no se controlan debidamente”¹⁰.

En tal oportunidad, la Organización de Naciones Unidas proclamó que la protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos. Además se establecieron una serie de principios, dentro de los cuales está el que se cita a continuación: el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

En cuanto a la conferencia celebrada en Río de Janeiro se hizo una declaración de principios para la conservación y el desarrollo sostenible de bosques, se constituyó el programa de acción conocido como Agenda 21, se celebraron los convenios de biodiversidad biológica y de cambio climático. *“Es de anotar que los principios y tratados formulados o promulgados en Río son parte del derecho ambiental colombiano. Muchos de los principios de la Declaración fueron incorporados directamente a nuestro derecho al ser incluidos en los principios generales de la Ley 99 de 1993, y como tal deben guiar la política ambiental colombiana”¹¹.*

A partir de la conferencia de Estocolmo, varias naciones auguran la importancia de la regulación constitucional del derecho a un ambiente sano, regulación que ahora podemos considerarla como los antecedentes para la consagración de este derecho en nuestra Carta Política de 1991:

¹⁰ PATIÑO POSSE, Op. cit., p. 38.

¹¹ Ibidem, p. 42.

La Constitución Griega de 1975 en su artículo 24 estableció que la protección del ambiental natural y humano constituye una obligación del Estado.

La Constitución Portuguesa de 1976 consagró el derecho de todos a un ambiente de vida humano sano y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo. Aquí se introdujo el concepto de un ambiente ecológicamente equilibrado que más tarde fue tomado por las constituciones latinoamericanas. Además le dio la posibilidad a los ciudadanos de pedir la cesación de las causas que afectan su derecho a un ambiente sano y a solicitar una indemnización de perjuicios cuando hay lugar a ella.

La influencia de la Constitución portuguesa llevó a España a disponer en su Constitución en el artículo 45 el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado al desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. *“El derecho a un medio ambiente adecuado está consagrado en la Constitución de 1978 como un auténtico derecho, de carácter no fundamental, que adquiere su efectividad mediante un proceso de concreción que realizará el legislador. Es, también un derecho de dimensión erga omnes que opera tanto frente a los poderes públicos como en las relaciones entre particulares”*¹².

Por vía doctrinal y jurisdiccional el derecho italiano ha considerado que los artículos 9 y 32 de la Constitución de ese país consagra de forma implícita la protección al medio ambiente. En sentencia 5172 de 1979, la Corte de Casación italiana estableció por conexidad al derecho a la salud, el derecho a un ambiente sano.

El Acta Única Europea de 1985 modificada por el Tratado de la Unión Europea de 1992, estableció los objetivos de la política ambiental de la Comunidad Europea dentro de los cuales están: la conservación, la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento

¹² AMAYA NAVAS, Oscar Darío. La naturaleza jurídica del derecho a gozar de un ambiente sano en el derecho constitucional comparado. En: Lecturas sobre derecho ambiental. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Tomo IV. 2003.

de las medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

En cuanto a las constituciones latinoamericanas, estas han venido renovando sus instituciones en los últimos años, en especial, a partir de 1972 con la Constitución Mexicana que prescribió que: la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación (...) Así como que se deben dictar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad privada. También fueron incluidos en esta Constitución otros temas ambientales importantes como la educación para el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo sostenible y las funciones ambientales del Congreso, los municipios y el Distrito Federal.

La Constitución de la República de Argentina, vigente desde el 22 de agosto de 1994, incorporó la protección ambiental desde varias perspectivas. En primer lugar, el artículo 41 estableció que:

“(...) todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.(...) Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las

necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. (...) Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”¹³.

Esta norma integra el derecho a un ambiente sano, lo referente al patrimonio cultural y natural, la educación ambiental, desarrollo sostenible y la regulación sobre residuos peligrosos constituyéndose no sólo en un derecho sino también en un principio rector y un deber. Por otra parte, el artículo 43 consagró la acción de amparo *“como instrumento idóneo para los derechos que protegen el ambiente y el artículo 75 se refirió a las funciones ambientales del Congreso. En cuanto a las provincias, la Constitución Nacional (artículo 124) consagró su dominio sobre los recursos naturales que se encuentran ubicados en su territorio (...)”¹⁴.*

La Constitución Política de la República Federativa de Brasil, vigente desde 1988 consagra la protección ambiental ocupándose de: las acciones populares por actos lesivos contra el medio ambiente; las competencias ambientales de la Unión, los estados, los distritos federales y los municipios; de las funciones del Ministerio Público, de la influencia ambiental en la salud y del derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado, este último consagrado en el artículo 255 que define este derecho como un bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida. Es un bien jurídico, público, colectivo y necesario para garantizar una adecuada calidad de vida.

1.2.2 Derecho a un ambiente sano en la Constitución Política de 1991. “

“Como una respuesta, no suficiente, a los graves problemas ambientales del planeta, surge la valoración jurídica y política del hecho ecológico. Desde la cumbre mundial sobre medio ambiente

¹³ Constitución Nacional Argentina. Artículo 41.

¹⁴ AMAYA NAVAS. Op. cit. Pg.24.

celebrada en Estocolmo en 1972, la mayoría de los países del mundo iniciaron el establecimiento de políticas y la promulgación de normas ambientales.

Nuestro país ha sido considerado desde esa época como un pionero en el establecimiento y desarrollo de normas ambientales. Ejemplo de lo anterior fue la expedición del decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales y la ley 9 de 1979 o Código Sanitario Nacional¹⁵.

A partir de la Constitución Política de 1991 se acogió la protección y defensa del medio ambiente y fue desde allí que surgió el fundamento del derecho ambiental colombiano, sus principios y valores. Definiéndose tal protección “en primer lugar como una obligación en cabeza del Estado y de los particulares, en segundo lugar como un derecho y un deber colectivo; en tercer lugar, como un factor determinante del modelo económico que se debe aportar; y, por último, como una limitación al ejercicio pleno de los derechos económicos”¹⁶.

La Carta Política cambió de la relación jurídica de la sociedad colombiana con la naturaleza, propiciando una normativa garantista y promotora de la gestión pública nacional, regional y local. El ambiente tiene entonces una doble connotación, derecho-deber. Derecho en cuanto ha sido consagrado como tal y es necesario además para hacer efectivos los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física de los asociados. Y es un deber en la medida que exige a las autoridades y a los particulares una actitud encaminada a su protección.

Aunque en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (decreto 2811 de 1974) se ordenó en su artículo 7 que toda persona tenía derecho a disfrutar de

¹⁵ LORDUY A., César. Herramientas o instrumentos constitucionales y legales para a defensa de los recursos naturales y el medio ambiente. En: Justicia ambiental: las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.

¹⁶ AMAYA NAVAS, Oscar. Op. cit. Pg.28.

un ambiente sano, fue hasta 1991 con la Constitución Política que se elevó a otro rango superior como derecho colectivo y vino a ser considerado como un derecho humano básico e incluso muchos aseguran que es un requisito fundamental para el desarrollo de otros derechos humanos, políticos y económicos.

La Carta Política entonces consagró el derecho al medio ambiente en su artículo 79 con el siguiente tenor: *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

La doctrina ha aceptado que el derecho a un medio ambiente sano puede manifestarse de diferentes maneras. A continuación veremos cuáles son estas:

- Es un derecho humano básico, ya que, supone que la vida y la salud no pueden ser lesionadas o puestas en peligro por factores de deterioro ambiental; esta es una extensión de la protección a la integridad física y a la seguridad personal.
- Es un derecho a un nivel razonable de calidad ambiental, lo que trae como consecuencia, una protección a la persona que se vea afectada por la actividad contaminante o el posible daño que cause un agente indeterminado.
- El derecho a proteger la propiedad privada de posibles daños causados por contaminaciones o perturbaciones ambientales provocados por terceros.

“El derecho al ambiente sano se extiende a la protección de todas las dimensiones necesarias para el equilibrio del medio en el cual se desarrolla la vida. Por lo tanto, incluye la vida humana, la animal, la vegetal, la de microorganismos y la regulación sobre los recursos

*que existen en la naturaleza y que permiten el desarrollo de la vida misma*¹⁷.

El concepto de ambiente entonces desde el punto de vista jurídico “*comprende toda la problemática ecológica en general y, por supuesto, el tema capital resulta ser el de la utilización de los recursos naturales que se encuentran a disposición del hombre en la biósfera. Pero aunque el ambiente sea una parte de la naturaleza y se busque una política de tutela ambiental en su totalidad, existen múltiples estrategias proteccionistas sectoriales que van más allá del ámbito puramente natural (...)*”¹⁸ y deberán incluirse dentro del derecho a un ambiente sano aquellas condiciones que rodean a la persona permitiéndole un además de la supervivencia biológica, el desempeño normal y el desarrollo integral en el medio social.

*“Bajo esta óptica, dentro de un Estado social de derecho, corresponde a la Administración Pública entre otros cometidos, proteger el medio ambiente y propender por su conservación y protección, llegando incluso a abstenerse de realizar algunas obras que, en lugar de beneficiar a la comunidad, atenten contra el equilibrio ambiental, afectando el medio ambiente y generando riesgos para los derechos fundamentales de los ciudadanos”*¹⁹.

La Constitución Política de 1991 también consagró un concepto muy importante en materia ambiental, el desarrollo sostenible; en su artículo 80 ordena:

“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

¹⁷ AMAYA NAVAS, Oscar Dario. La Constitución ecológica de Colombia: análisis comparativo con el sistema constitucional latinoamericano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2002. Pg. 164.

¹⁸ BUSTAMANTE ALSINA, Op.cit, p. 47,48.

¹⁹ AMAYA NAVAS. La constitución ecológica. Op.cit, p. 165.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

Esta norma referente al concepto de desarrollo sostenible, pretende, en palabras de la Corte Constitucional "*superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente*". Así, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente "*permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas pues éstos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana*"²⁰.

El desarrollo sostenible es simultáneamente un derecho para los ciudadanos y un deber para el Estado consagrado en la Carta Política que debe procurar por "*un desarrollo sin un aumento en el consumo de recursos que supere la capacidad de carga del medio ambiente*" o, en otras palabras, un desarrollo que "*satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.*"

Sobre el deber del Estado de consolidar un desarrollo sustentable, la Corte se ha pronunciado así:

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2000.

*"Es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art 4), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible"*²¹.

El desarrollo sostenible fue entendido en 1987 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU, creada en 1983 como *"un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades"*²². Y así lo sostuvo también la Declaración de Río de 1992, con la cual se estableció el concepto de desarrollo sostenible como el principio que busca satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.

1.2.3 Desarrollo jurisprudencial del derecho a un ambiente sano. La jurisprudencia ha entendido que la defensa constitucional del derecho subjetivo a gozar de un ambiente no contaminado tiene lugar en cuanto se lo entiende conexo con el de la salud, a su vez ligado estrechamente con el derecho fundamental a la vida. Un ambiente viciado implica amenaza grave y permanente para todos los habitantes de la localidad afectada por la contaminación o perturbación²³.

Teniendo en cuenta que el Estado tiene el deber de propiciar la protección ambiental, habrá dos formas de llevarse a cabo su cumplimiento: la planificación

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 671 de 2001

²² http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 1994

en general, y la fijación de políticas estatales, por una parte; y, por la otra, la consagración de acciones judiciales encaminadas a la preservación del ambiente y a la sanción penal, civil o administrativa cuando se atente contra él, las cuales pueden ser impetradas por el mismo Estado o por cualquier ciudadano.

La planificación busca la prosperidad general y el bienestar colectivo. Sin embargo, los recursos naturales son también de interés de todos los habitantes de Colombia y del mundo. En el cuidado y desarrollo sostenible de la naturaleza está comprometido el planeta entero, en virtud de que el objeto jurídico protegido, como se dijo, es por esencia universal²⁴.

Conforme al artículo 1 de la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho lo que supone que se tienen que *“satisfacer una serie de necesidades que hoy por hoy trascienden y superan las antaño denominadas necesidades básicas o primarias; una de esas necesidades es la que tiene que ver con la calidad y la racional utilización de los recursos propios del espacio en el que se desenvuelve, con el cual tiene una relación directa, en tanto está integrado a él, lo cual le genera una serie de derechos y obligaciones, y al Estado el imperativo de propiciar la realización material del principio consagrado en el artículo 8 de la Carta Política: es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*²⁵.

Le corresponde al legislador establecer un marco normativo general que regule la materia ambiental dentro de la cual se incluye el manejo de los recursos naturales renovables. Sin embargo, también le corresponderá a la administración llevar a cabo las actividades necesarias para cumplir con el cometido estatal de proteger el derecho a un ambiente sano. *“El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. Ello explica la*

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1994

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C- 534 de 1996

necesidad de salvaguardar para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven²⁶”.

El problema de la contaminación ambiental ha sido un tema tratado no solo localmente sino a nivel internacional y nuestra jurisprudencia no podía quedarse atrás sin reconocer la importancia del compromiso que tienen las diferentes naciones en este campo. En sentencia C- 426 de 2000, la Corte Constitucional siguió la línea que había fijado la misma corporación en 1996 en sentencia C-359: los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a alguno o todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los Estados. La repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales, impone la necesidad de que a través de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de la conducta de los Estados, que apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que concierne al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los Estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental.

La jurisdicción constitucional, durante el año 2000, también mantuvo la posición que se había venido dando desde tiempo atrás a cerca de la defensa del ambiente como un objetivo principal dentro del Estado Social de Derecho, ya que éste hace parte del entorno vital del hombre, necesario para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 1997

jurisprudencia ha denominado "Constitución ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

Sin duda, lo anterior fue en su momento para la Asamblea Nacional Constituyente la causa principal para elevar a rango constitucional el derecho al ambiente sano y constituir como servicio público el saneamiento ambiental al igual que se hizo con la salud, la educación y el agua potable conforme a los principios de universalidad y solidaridad. (Constitución Política de Colombia de 1991 artículos 2, 365 y 366)²⁷.

El derecho a un ambiente sano también ha sido protegido por la Corte Constitucional por vía de tutela cuando se encuentra comprometido el derecho a la vida, es decir, que por conexidad ha sido tutelado el derecho a un ambiente sano cuando con su violación ha causado daños irreparables en los seres humanos²⁸.

A pesar de que en este momento se ha mantenido la tesis sobre el rango de derecho constitucional hay quienes alegan que la Constitución Política se refiere a un concepto muy restringido al referirse a la "sanidad ambiental", desarrollado por varios artículos: 49,79, 80, 95-8, 334, 366, los cuales consagran el servicio público de salud y saneamiento ambiental, el derecho a un ambiente sano, el concepto de desarrollo sostenible, el deber de proteger los recursos naturales y la conservación de un ambiente sano, la debida explotación de los recursos naturales preservando el ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida con la satisfacción de necesidades como la salud, el agua potable y el saneamiento ambiental como fin social del Estado. Sin embargo, tal concepto se queda corto para lo que en realidad debería abarcar, teniendo en cuenta que la *"sanidad ambiental hace relación a la ausencia de contaminación en un espacio cualquiera o en un sistema ecológico, para cuya medición se involucran conceptos de*

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-442 de 1997

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 671 de 2001

*Microbiología, Química, Física, Zoología, Botánica, entre otras ciencias*²⁹. Luego, es aquel donde los elementos y compuestos químicos, así como las poblaciones de seres vivos –entre los que se incluyen los animales (roedores, por ejemplo), las plantas, las bacterias, los virus y demás microorganismos– tienen tales niveles y tales relaciones entre sí que hacen posible y probable la vida humana”.

Nuestra Constitución lo que consagra en realidad es el derecho a la salubridad pública y no a la sanidad ambiental que es un término más amplio e incluye una perspectiva biológica, química, etc. Sin embargo, la jurisprudencia la ha reconocido como un derecho constitucional e incluso fundamental al ser susceptible de ser tutelado por atentar contra otros derechos como el de la vida y la salud.

²⁹ GÓMEZ MEJÍA, Alberto y VALENCIA, María Alejandra. Delincuencia ecológica: Diatribas sobre el concepto de ambiente sano. (Libro en preparación)

2. DEFINICIÓN DE LICENCIA AMBIENTAL

2.1 ANTECEDENTES DE LA LEY 99 DE 1993

Los orígenes de la declaración de efecto o de impacto ambiental se remontan a la ley 23 de 1973, y su complemento, el Código de Recursos Naturales, que trajo una serie de normas referentes a la prevención y control de la contaminación del ambiente y la conservación y restauración de los recursos naturales, los cuales constituyeron mecanismos para proteger la salud y el bienestar de las personas. Más adelante, Colombia, por medio del convenio sobre la diversidad biológica suscrito en Río de Janeiro en 1992, se comprometió a requerir una evaluación de impacto ambiental y establecer planes de manejo, aun cuando puedan existir otros procedimientos adecuados para tal fin el más apropiado resulta ser la exigencia de licencias y permisos ambientales previos a la iniciación de las obras o actividades que presumiblemente afectarán el ambiente.

Volviendo al Código de Recursos Naturales Renovables (decreto 2811 de 1974) éste determinó en su artículo 27 que cualquier persona que pretendiera adelantar una actividad que pudiera llegar a causar un deterioro ambiental, debería declarar el peligro presumible que fuere consecuencia en la obra o actividad. En el artículo 28 del mismo Código se exigió la licencia ambiental así: “la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquiera otra 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, será necesario el estudio ecológico y ambiental previo y, además, obtener licencia”

Los artículos 27 y 28 del Código de Recursos Naturales, partían de supuestos diferentes. El primero, obligando al particular a declarar o no el peligro presumible

que podría traer la obra para el medio ambiente pero sin tener claridad sobre cuáles obras tenían esas características. “Es decir, el mismo particular calificaba su obra de riesgosa o no para el medio ambiente. Era, pues, la presunción de la existencia de una condición de peligro lo que daba lugar a la obligación de declararlo, sin ningún otro requisito adicional”³⁰.

La declaración del peligro presumible se conoció como *Declaración de efecto ambiental* (DEA), a partir de la cual el Estado se pronunciaba, siendo el particular quien siempre fijaba los parámetros, ya que, la declaración partía de su voluntad. El mayor problema fue la falta de reglamentación que estableciera las actividades susceptibles al trámite por producir un deterioro ambiental.

Por otra parte, el artículo 28 se encargó de regular otra situación, la de la existencia de una serie de características de la obra que permitieran prever un deterioro grave al medio ambiente y no un simple peligro. En el evento en que se cumpliera tal condición, sería obligatorio un *Estudio ecológico y ambiental* (EEA) y en complemento, una licencia.

La falta de reglamentación obstaculizó la aplicación de las normas anteriores, permitiendo múltiples interpretaciones, llegando a la conclusión que toda obra estaba obligada a presentar una *declaración de efecto ambiental* y si la autoridad ambiental lo consideraba necesario, solicitaba la presentación de un *estudio ecológico y ambiental*.

Mediante decreto 1415 de 1978 se creó una comisión para asuntos ambientales, conformada por el Ministerio de Salud, hoy Ministerio de Protección Social y el Inderena³¹ (Instituto Nacional de Recursos Naturales) que tenía como función

³⁰ MACIAS GÓMEZ, Luis Fernando. Introducción al Derecho ambiental. Octava edición: Bogotá, Editorial Legis. 1998. Pg. 93.

³¹ El Instituto Nacional de Recursos Naturales, manejaba los recursos naturales y el medio ambiente a nivel nacional, su liquidación fue ordenada por la ley 99 de 1993 que es llamada la Ley del Medio Ambiente que creó el Ministerio del Medio Ambiente, las funciones del INDERENA

principal (artículo 2) definir, cuando se trataba de actividades susceptibles de producir efectos deteriorantes tanto para la salud humana como para los recursos naturales renovables, requisitos, parámetros generales, relacionados con la presentación de las declaraciones de efecto ambiental y los estudios ecológicos y ambientales previos a que se refieren los artículos 27 y 28 del decreto ley 2811 de 1974, en cuanto a exigibilidad, contenido y evaluación.

Aunque no existía una reglamentación sobre la licencia establecida en el Código de Recursos Naturales, se presentaron algunos casos específicos anteriores a la expedición de la ley 99. Dos de ellos fueron los siguientes:

- El 13 de abril de 1993, el Inderena otorgó a Corelca una licencia ambiental por medio de la resolución 0243 de 1993 para elaborar unas obras civiles y lograr la desviación del río Sinú.
- Desde 1992, el campo Apiay de explotación petrolífera está autorizado con licencia ambiental para llevar a cabo sus actividades.

El Inderena en casos muy excepcionales tramitó y otorgó licencia ambiental, ya que, no era claro el criterio de solicitud, trámite y otorgamiento sino que dependía de las características del proyecto volviéndose algo subjetivo y dependiente de las presiones.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se introdujo, *“el derecho al goce de un ambiente sano que se consagra como uno de los derechos de la tercera generación de mayor difusión y recepción en los ordenamientos internos de los Estados. Implica la conservación y aprovechamiento racionalizado del entorno o hábitat del ser humano, que aparece como límite al desarrollo y libertad*

fueron asumidas por el propio Ministerio y por las corporaciones creadas en todo el país en virtud de la ley 99 de 1993.

*económica de las personas, y que podría expresarse como una libertad sujeta a una función ecológica o humanista*³².

De acuerdo con lo anterior, será deber del Estado la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para conciliar el desarrollo económico con la conservación de los recursos, su restauración o sustitución. Le corresponde al Estado desarrollar los dos sin que uno excluya al otro. De allí surgió la necesidad de crear diferentes opciones legales que pudieran garantizar un desarrollo sostenible como es el caso de la licencia ambiental en la ley 99 de 1993, que si bien había surgido en la práctica de los artículos 27 y 28 del decreto 2811 de 1974, ya mencionados, no puede equipararse a la definición que trae la ley 99 de 1993 constituyendo esta figura más como un mecanismo de gestión y planeación ambiental que como un mecanismo administrativo.

2.2 DEFINICIÓN EN LA LEY 99 DE 1993 Y DECRETOS POSTERIORES

Al ser derogados expresamente los artículos 27 y 28 del decreto 2811 de 1974 por la ley 99 de 1993 en su artículo 118, el legislador decidió configurar en esta misma norma la licencia ambiental como una figura con múltiples objetivos, tales como: simplificar trámites y estudiar, bajo un solo documento, en forma holística y sistemáticamente, todos los impactos ambientales que pueda provocar un proyecto, de manera que en un solo trámite se decida sobre las condiciones de uso de todos los recursos naturales renovables necesarios para adelantar el proyecto³³

La ley 99 de 1993 estableció en primer lugar la obligatoriedad de la licencia ambiental en su artículo 49 para la ejecución de obras, el establecimiento de

³² LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, ARENAS CAMPOS, Carlos Adolfo, y otros. Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia

³³ Tomado de: GONZÁLES VILLA, Julio Enrique. Derecho Ambiental Colombiano: Parte general. Tomo I. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006. Pg. 370.

industrias o el desarrollo de cualquier 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.

Las actividades que causan un agravio a los recursos naturales, al paisaje o al ambiente son definidas previamente en la ley y en los reglamentos para establecer cuándo requieren de licencia ambiental, es así que se ha creado un listado de actividades sujetas a este trámite que más adelante serán objeto de este estudio.

El artículo 50 de la misma ley, definió 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.

Más tarde, el decreto 1753 expedido en 1994, complementó tal definición, añadiendo que la licencia ambiental es un acto administrativo que se otorga a una persona cuando un proyecto, obra o actividad pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

La licencia ambiental es una decisión legítima tomada por una autoridad ambiental del Estado (Ministerio de Ambiente o Corporaciones Autónomas) previa a la ejecución de actividades, precedido de un estudio de impacto ambiental, exigido a los proyectos que taxativamente estén consagrados en la ley y los reglamentos. Este acto administrativo se hará en forma de una resolución expedida por el organismo competente y su contenido es de obligatorio cumplimiento, es decir, que de ser realizada la obra o actividad se deberán seguir las condiciones, límites y medidas que impuso la administración al otorgar la licencia.

“La licencia ambiental es un proceso continuo que no culmina con el acto administrativo que la concede. Antes bien, su cumplimiento y efectos se extienden a través del tiempo, bajo la vigilancia de la autoridad ambiental y con la posibilidad de ser modificada a solicitud del usuario o por iniciativa de la autoridad ambiental competente si cambian las condiciones o supuestos bajo los cuales se otorgó”³⁴.

En sentencia C- 328 de 1995, la Corte Constitucional dijo que la licencia ambiental es el acto administrativo de la autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas establecidas previamente por la autoridad competente y agregó que el fundamento de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos (...) el deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de las licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que pueden tener efectos potenciales sobre el ecosistema.

“La licencia ambiental habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de

³⁴ ÁVILA DE TISSOT, Esperanza. Licencias Ambientales : aproximación práctica. Bogotá, Fescol, 1996. Pg. 32.

*producir. De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente*³⁵.

En sentencia de 4 de febrero de 2005, la sección primera del Consejo de Estado expresó que la licencia ambiental es *“la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente”*³⁶.

Finalmente, encontramos la definición dada por el decreto 1220 de 2005: la licencia ambiental 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; 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.

*“Al ser entonces la licencia ambiental un acto previo a la ejecución de las actividades que pueden alterar el proyecto, se convierte en cierta forma en un instrumento condicionador, planificador, que avizora el qué puede pasar, y cómo se puede mitigar, corregir, compensar, prevenir o evitar esos impactos negativos al ambiente, para lo cual se establece el plan de manejo ambiental”*³⁷.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999

³⁶ Consejo de Estado, Sección primera. Sentencia de 4 de febrero de 2005.

³⁷ GONZÁLES VILLA. Op. cit, p. 378

2.3 CLASIFICACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Antes del decreto 2150 de 1995, existían tres clases de licencias ambientales:

2.3.1 Licencia ambiental ordinaria. Establecida por el decreto 1753 de 1994, en el artículo 5 numeral 1 como aquella modalidad de licencia que era otorgada por la autoridad ambiental competente y en la cual se establecían los requisitos, condiciones y obligaciones que el beneficiario de la licencia ambiental debía cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada, sin disponer sobre el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables.

La competencia para su otorgamiento estaba en cabeza del Ministerio de Ambiente, las CAR, o las ciudades de más de un millón de habitantes en su área urbana. Su expedición no otorgaba al beneficiario todos los permisos, autorizaciones o concesiones necesarias para el uso, aprovechamiento o movilización de recursos naturales, sino que el usuario tenía que tramitar ante las autoridades competentes los demás permisos ambientales necesarios para llevar a cabo la obra o proyecto a realizar.

2.3.2 Licencia ambiental única. Su fundamento jurídico se encontraba en el artículo 59 de la ley 99 de 1993: a solicitud del peticionario, la autoridad ambiental competente incluía en la licencia ambiental, los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad.

En los casos en que el Ministerio de 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 teniendo en cuenta la información técnica suministrada por las Corporaciones Autónomas

Regionales, las entidades territoriales correspondientes y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental.

Este tipo de licencia entonces, incluía los permisos, autorizaciones y concesiones necesarios para el desarrollo del proyecto, obra o actividad cuya vigencia podía ser la misma de la licencia ambiental.

En aquellos casos donde la competencia es exclusiva del Ministerio de Ambiente y se refiriera a grandes proyectos, era importante, para efectos de esta clase de licencia, hacer un estudio detallado y completo y así integrar toda la información en un solo documento.

También es competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente el otorgamiento de licencias ambientales que no requieren de otros permisos ambientales como por ejemplo la importación de productos agroquímicos que podía ser practicada con la licencia única sin que existiera ningún otro problema de trámite.

El Decreto 1753 de 1994 en su artículo 5 numeral 2 definía la licencia ambiental única como aquella que es otorgada por la autoridad ambiental competente y que, a solicitud del peticionario, incluye los permisos, autorizaciones o concesiones, necesarios para el desarrollo del proyecto obra o actividad. La vigencia de estos permisos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con su naturaleza, podrá ser la misma de la Licencia Ambiental.

La misma norma había fijado unas pautas para el otorgamiento:

a) La autoridad ambiental competente ante la cual se solicita la Licencia Ambiental Unica, 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 Unica.

c) La autoridad ambiental competente solicitará a las entidades cuya competencia asume en virtud de la solicitud de la Licencia Ambiental Unica, la información técnica, jurídica y administrativa que sea indispensable para decidir sobre el otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones necesarias para el desarrollo del proyecto, obra o actividad.

d) El otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones se comunicará formalmente a la entidad respectiva cuya competencia en cada caso se asume.

En los eventos en que le correspondía al Ministerio la expedición de la licencia única, se presentaban varias dificultades, una de ellas era la *“abundante y dispersa legislación regional que debía tener en cuenta el Ministerio al tramitar los permisos, autorizaciones y concesiones, y la carencia de un centro de datos que permitiera obtener la información para analizar adecuadamente las solicitudes de licencias únicas a la luz de las normas aplicables en cada región, tal como lo ordenaba el artículo 5 numeral 2”*³⁸.

En el caso de las CAR, la expedición de licencias no presentaba tantos problemas, ya que, la mayoría de las veces, ellas tienen toda la competencia para otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones ambientales que requiere un proyecto.

“Con la licencia única debía cumplirse el principio de economía procesal administrativa, en beneficio del usuario y de la propia autoridad ambiental. No sobra agregar que los términos de referencia fijados por la Autoridad Ambiental Competente para una licencia

³⁸ ÁVILA DE TISSOT. Op. cit, pg. 42.

única debían fijar al interesado los requisitos e información necesarios para otorgar cada permiso, autorización o licencia”³⁹.

2.3.3 Licencia ambiental global. El párrafo 2 del artículo 52 de la ley 99 de 1993 la consagra bajo el siguiente tenor: el Ministerio del Medio Ambiente otorgará una licencia ambiental global para la explotación de campos petroleros y de gas, sin perjuicio de la potestad de la autoridad ambiental para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso, dentro del campo de producción autorizado.

Como bien lo dice la norma, este tipo de licencia sólo era exigida para las obras relacionadas con la explotación de campos petroleros y de gas las cuales se complementa con otras obras adicionales como diseños, objetivos y manejos específicos

El artículo 5 del decreto 1753 de 1994 hacía referencia a ella en el numeral 3, y agregó que ella podía ser a su vez ordinaria o única según contara con los permisos, autorizaciones y concesiones necesarias para cada obra, en todo el ciclo de la explotación del combustible.

Esta modalidad de licencia ambiental “era de competencia exclusiva del Ministerio del Medio Ambiente, y en virtud de ella se autorizaban todas las obras o actividades relacionadas con la explotación de campos petroleros y de gas. Cuando la Licencia Ambiental Global fuera Ordinaria, el otorgamiento de ésta no relevaba al beneficiario de la obligación legal o reglamentaria de obtener los permisos, autorizaciones o concesiones que fueran necesarios dentro del campo de producción autorizado, ni del cumplimiento de sus condiciones y obligaciones específicas. Para el desarrollo de cada una de las obras o actividades definidas

³⁹ Ibid. Pg. 43.

*en la etapa de explotación era necesario presentar un plan de manejo ambiental conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidos en la Licencia Ambiental Global Ordinaria*⁴⁰.

El mismo artículo 5 del decreto 1753 de 1994 ordenaba en el párrafo 1 la obtención de licencia ambiental ordinaria y global ordinaria como requisito previo para el otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones que se requerían conforme a la ley o los reglamentos.

Además, la obtención de una licencia ambiental constituía condición previa para el ejercicio de los derechos provenientes de los permisos, autorizaciones, concesiones y licencias que no fueran de competencia de la autoridad ambiental.

*En la práctica se dieron constantemente “quejas y presiones de los diferentes sectores productivos para que el Ministerio otorgara licencias únicas. Pero tal autoridad estuvo en disposición de conceder solamente licencias ordinarias. El objetivo de la ley 99 en este punto, era institucionalizar las licencias únicas y convertirlas en la regla y no la excepción”*⁴¹.

Otro de los inconvenientes fue en especial con la licencia ordinaria, que requería de la solicitud de los demás permisos o concesiones necesarios para la actividad u obra, trayendo consigo una demora en el trámite y un desincentivo para muchos de continuar con el proyecto, teniendo en cuenta además que la Constitución Política en su artículo 209 señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad y eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones; se expidió el decreto 2150 de 1995 en el cual se ordena que: *“la licencia ambiental*

⁴⁰ Decreto 1753 de 1994. Artículo 5 numeral 3.

⁴¹ ÁVILA DE TISSOT. Op. cit, pg. 44

*llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones, de carácter ambiental, necesarios para la construcción, desarrollo y operación de la obra, industria o actividad. La vigencia de estos permisos será la misma de la licencia ambiental. El Ministerio del Medio Ambiente establecerá los requisitos y condiciones para la solicitud y obtención de la licencia ambiental*⁴².

El objetivo del artículo 132 del decreto 2150 de 1995 es el de unificar el sistema de otorgamiento de licencias ambientales para evitar la atomización de procedimientos y trámites ante diferentes autoridades ambientales, sobre todo en el caso de los asuntos de competencia del Ministerio de Ambiente.

Con esta norma se saca de plano cualquier rastro de la licencia ordinaria y plantea que la licencia ambiental debe otorgarse con todos los permisos, concesiones y autorizaciones necesarios para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales como también lo consagra el decreto 1220 de 2005 en su artículo 3: la licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

Pero todavía se reconoce la licencia ambiental global como una *“autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para las obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos en las cuales es necesario presentar un plan de manejo ambiental para la explotación, conforma a los términos, condiciones y obligaciones establecidos en la licencia ambiental global*⁴³.

⁴² Decreto 2150 de 1995. Artículo 132.

⁴³ Decreto 1220 de 2005. Artículo 4.

3. ACTIVIDADES SUJETAS A LICENCIA AMBIENTAL

Según el artículo 51 de la ley 99 de 1993,

“las licencias ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en la misma ley.

En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva”.

El artículo 49 de la misma ley, consagró la obligatoriedad de la licencia ambiental para “la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier 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”.

Al ser esta materia entonces objeto de reglamentación, se han venido expidiendo varios decretos referentes al tema de la licencia ambiental y en especial, a las actividades sujetas a esta, convirtiéndose en la práctica como un listado que ha venido cambiando gracias a los reglamentos como está representado a continuación en los siguientes cuadros citando la ley 99 de 1993, el decreto 1753 de 1994 y finalmente el decreto 1220 de 2005, vigente hasta este momento.

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 52 Ley 99 de 1993	1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.	Ministerio de ambiente
	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 alternativa 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, convenios 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. Transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt ³ /segundo durante los períodos de mínimo caudal.	

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 52 Ley 99 de 1993	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.	Ministerio de ambiente
	13. Generación de energía nuclear.	
Parágrafo 1 Art. 52 Ley 99 de 1993	La facultad de otorgar licencias ambientales para la construcción de puertos se hará sin perjuicio de la competencia legal de la Superintendencia General de Puertos de otorgar concesiones portuarias. No obstante la licencia ambiental es prerequisite para el otorgamiento de concesiones portuarias.	
Artículo 53 Ley 99 de 1993	El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.	CAR
Artículo 54 Ley 99 de 1993	Las Corporaciones Autónomas Regionales podrán delegar en las entidades territoriales el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda expedir, salvo para la realización de obras o el desarrollo de actividades por parte de la misma entidad territorial.	Entidades territoriales
Artículo 55 Ley 99 de 1993	Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente	Grandes ciudades
Artículo 7 Decreto 1753 de 1994	1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, construcción de refinerías, refinación de petróleo y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación.	Ministerio de ambiente

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 7 Decreto 1753 de 1994	2. Ejecución de proyectos de gran minería, entendiéndose éstos como, la exploración, montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas.	Ministerio de ambiente
	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 alternativa virtualmente contaminantes.	
	4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado, entendiéndose por tales aquellos en los cuales pueden atracar embarcaciones de 10.000 o más toneladas de registro neto o con calado igual o superior a 15 pies, o en aquellos en que se moviliza una carga superior a un millón de toneladas al año, aún cuando ésta se realice mediante fondeo.	
	5. Construcciones de instalación, ampliación o mejoramiento de aeropuertos internacionales.	
	6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales, incluyendo la ampliación de vías de la red vial nacional.	
	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, convenios y protocolos internacionales ratificados por Colombia y vigentes.	

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 7 Decreto 1753 de 1994	9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Ministerio de ambiente
	10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el inciso segundo del numeral 19o. del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.	
	11. Transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 m ³ /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. Generación de energía nuclear.	
	14. Fabricación de municiones y explosivos.	
Artículo 8 Ley 99 de 1993	1. Actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte y depósito de los recursos naturales no renovables, realizadas en desarrollo de la mediana y pequeña minería.	CAR
	2. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad inferior o igual a doscientos millones de metros cúbicos.	

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 8 Ley 99 de 1993	3. Construcción y operación de distritos de riego y drenaje en áreas inferiores o iguales a 20.000 ha	CAR
	4. Construcción de centrales generadoras de energía inferiores o iguales a 100.000 kw de capacidad instalada, así como el tendido de líneas de transmisión o conducción en el área de jurisdicción de la respectiva Corporación Autónoma Regional, no pertenecientes al sistema nacional de interconexión eléctrica.	
	5. Construcción, ampliación, modificación, adecuación y operación de puertos o terminales marítimos.	
	6. Estaciones de servicio de combustibles, depósitos de combustibles y plantas envasadoras y almacenadoras de gas.	
	7. Construcción, ampliación, modificación, adecuación y operación de aeropuertos nacionales públicos y privados y de terminales aéreas de fumigación.	
	8. Ejecución de obras públicas de la red vial, no pertenecientes al sistema nacional.	
	9. Transporte y almacenamiento de sustancias, desechos y residuos peligrosos u otros materiales que puedan ocasionar daño al medio ambiente con excepción de los hidrocarburos.	
	10. Construcción y operación de bodegas, tanques e infraestructura de almacenamiento de sustancias, residuos y desechos peligrosos.	
	11. <Numeral derogado por el artículo 91 del Decreto 1791 de 1996>.	
	12. <Numeral derogado por el artículo 91 del Decreto 1791 de 1996>.	

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 8 Ley 99 de 1993	13. Establecimientos comerciales de zocriaderos, floricultura intensiva y granjas pecuarias, acuícolas, piscícolas y avícolas.	CAR
	14. Construcción de sistemas de acueducto en áreas urbanas para el abastecimiento de agua potable a más de 5.000 usuarios.	
	15. Construcción y operación de sistemas de alcantarillado, interceptores marginales, sistemas y estaciones de bombeo y plantas de tratamiento y disposición final de aguas residuales de entidades territoriales bajo jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional respectiva.	
	16. Construcción y operación de sistemas de manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y desechos industriales, domésticos y peligrosos, de entidades territoriales bajo jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional respectiva, que no estén sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales, conforme a lo establecido en el numeral 8º. del artículo 7º de este decreto. No requiere de Licencia Ambiental la recolección y manejo de residuos reciclables no tóxicos o no peligrosos destinados a reciclaje.	
	17. Diseño y establecimiento de complejos y distritos o ciudadelas industriales y zonas francas.	
	18. <Artículo modificado por el artículo 1º. del Decreto 2183 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> Diseño y establecimiento de complejos y proyectos turísticos, recreacionales y deportivos, con excepción de los parques públicos para recreación pasiva y los jardines botánicos.	
	19. <Numeral derogado por el artículo 4 del Decreto 1892 de 1999>	

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 8 Ley 99 de 1993	20. La construcción de obras y desarrollo de las siguientes actividades, cuando no exista un plan de ordenamiento y uso del suelo aprobado por las autoridades municipales o distritales y por la respectiva autoridad ambiental competente: a. Hospitales. b. Cementerios c. Centros de acopio para almacenamiento y distribución de alimentos. d. Sistemas de transporte masivo. e. Construcción, ampliación, modificación, adecuación y operación de terminales para transporte terrestre de pasajeros y carga.	CAR
	21. Industria manufacturera de proa. alimenticios.	
	22. Ind. manufact. de textiles, prendas de vestir y cuero.	
	23. Industria manufacturera de madera y muebles.	
	24. Industria manufacturera de papel, imprentas y editoriales.	
	25. Industria manufacturera de sustancias químicas, derivados del petróleo y del carbón y el caucho.	
	26. Industria manufacturera de productos minerales no metálicos, excepto el petróleo y el carbón.	
	27. Industria manufacturera metálica básica.	
	28. Industria manufacturera de productos metálicos, maquinaria y equipos.	
	29. Manipulación genética y producción de microorganismos con fines comerciales.	
30. Las obras o actividades que requieren concesión, licencia o autorización de la DIMAR o de la Superintendencia General de Puertos.		
Parágrafo 1o. (modificado por el artículo 1 del Decreto 2353 de 1999)	Salvo lo dispuesto en el artículo 12 del presente Decreto (competencia de las grandes ciudades), las actividades de que trata este artículo, desarrolladas o adelantadas directa o indirectamente por las entidades territoriales son de competencia de la CAR.	

Norma	Actividad	Autoridad competente
<p>Artículo 12 Decreto 1753 de 1994</p>	<p>Los municipios, distritos y áreas metropolitanas, cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, serán competentes, dentro de su respectivo perímetro urbano, para otorgar Licencias Ambientales en los mismos casos definidos para las Corporaciones Autónomas Regionales.</p>	<p>Grandes Ciudades</p>
<p>Artículo 13 Decreto 1753 de 1994</p>	<p>Las entidades territoriales, excepto a las que hace referencia el artículo anterior, podrán ser delegatarias para el otorgamiento de Licencias Ambientales, en los términos y condiciones de la delegación que para el efecto les confiera la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el territorio de la respectiva entidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 54 de la Ley 99 de 1993: las Corporaciones Autónomas Regionales podrán delegar en las entidades territoriales el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda expedir, salvo para la realización de obras o el desarrollo de actividades por parte de la misma entidad territorial.</p> <p>Para efectos de la delegación, las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán en cuenta especialmente, la capacidad técnica, económica, administrativa y operativa de las entidades territoriales para ejercer las funciones delegadas, de acuerdo al concepto que sobre el particular emita el Ministerio del Medio Ambiente.</p>	<p>Entidades Territoriales</p>
<p>Artículo 8 Decreto 1220 de 2005</p>	<p>1. En el sector hidrocarburos:</p> <p>a) Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular;</p> <p>b) Los proyectos de perforación exploratoria, por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes, de acuerdo con el área de interés que declare el peticionario;</p>	<p>Ministerio de ambiente</p>

Norma	Actividad	Autoridad competente
<p data-bbox="313 972 472 1083">Artículo 8 Decreto 1220 de 2005</p>	<p data-bbox="511 296 1170 489">c) La explotación de hidrocarburos que incluye las instalaciones propias de la actividad y obras complementarias incluidas el transporte interno del campo por ductos y su almacenamiento interno, las vías y demás infraestructura asociada;</p>	<p data-bbox="1198 999 1459 1031">Ministerio de ambiente</p>
	<p data-bbox="511 522 1170 1092">d) El transporte y conducción de hidrocarburos líquidos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a 6 pulgadas (15.24 cm), y el transporte de hidrocarburos gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación y que reúnan las siguientes condiciones: Longitudes mayores de diez (10) kilómetros, diámetros mayores a seis (6) pulgadas y presión de operación superior a veintiocho (28) bares (400 psi), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo;</p>	
	<p data-bbox="511 1125 1170 1272">e) Los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos líquidos, entendidos como la infraestructura de almacenamiento asociada al transporte por ductos;</p>	
	<p data-bbox="511 1306 1170 1413">f) La construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación.</p>	
	<p data-bbox="511 1446 776 1478">2. En el sector minero:</p>	
	<p data-bbox="511 1503 813 1535">La explotación minera de:</p>	
	<p data-bbox="511 1560 1170 1625">a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 toneladas/año;</p>	
	<p data-bbox="511 1659 1170 1766">b) Materiales de construcción: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año;</p>	

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 8 Decreto 1220 de 2005	c) Metates y piedras preciosas: Cuando la explotación de material removido proyectado sea mayor o igual a 2.000.000 de toneladas/año;	Ministerio de ambiente
	d) Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 toneladas/año.	
	3. La construcción de presas, represas o embalses con capacidad mayor de 200 millones de metros cúbicos de agua.	
	4. En el sector eléctrico:	
	a) La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW;	
	b) Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes;	
	c) El tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 KW.	
	6. En el sector marítimo y portuario:	
	a) La construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado;	
	b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de gran calado.	
	7. La construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos.	
	8. Proyectos de la red vial nacional referidos a:	
	a) La construcción de carreteras;	
	b) La construcción de segundas calzadas;	
c) La construcción de túneles con sus accesos.		

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 8 Decreto 1220 de 2005	9. Obras públicas en la red fluvial nacional:	Ministerio de ambiente
	a) La construcción de puertos;	
	b) El cierre de brazos y madrevejas activos;	
	c) Los dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas.	
	10. La construcción de vías férreas y variantes de la red férrea nacional.	
	11. La construcción y operación de distritos de riego y/o de drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas.	
	12. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 500 de 2006. 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.	
	13. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 500 de 2006. Los proyectos que afecten las Areas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	
14. Los proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el inciso segundo del numeral 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993: 19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes.		

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 8 Decreto 1220 de 2005	Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.	Ministerio de ambiente
	15. Los proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra con corrientes de agua que excedan de 2 m ³ /segundo durante los períodos de mínimo caudal.	
	16. La introducción al país de parentales, especies, subespecies, razas o variedades silvestres foráneas con fines de reproducción y comercialización para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre. La licencia ambiental contemplará la fase de investigación o experimental y la fase comercial. La fase de investigación involucra las etapas de importación del pie parental, la instalación o construcción del zocriadero y las actividades de investigación o experimentación del proyecto. Para autorizar la fase comercial se requerirá modificación de la licencia ambiental.	
Artículo 9 Decreto 1220 de 2005	1. En el sector minero. La explotación minera de:	CAR, Grandes Centros Urbanos y autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002
	a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a 800.000 toneladas/año;	
	b) Materiales de construcción: Cuando la explotación proyectada de mineral sea menor a 600.000 toneladas/año;	
c) Metales y piedras preciosas: Cuando la explotación proyectada de material removido sea menor a 2.000.000 de toneladas/año;		
Artículo 9 Decreto 1220 de 2005	d) Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a 1.000.000 de toneladas/año.	
	2. La construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación con capacidad igual o inferior a 200 millones de metros cúbicos de agua.	

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 9 Decreto 1220 de 2005	3. En el sector eléctrico:	CAR, Grandes Centros Urbanos y autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002
	a) La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a 10 MW y menor de 100 MW;	
	b) El tendido de líneas del sistema de transmisión conformado por el conjunto de líneas con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 KV y que no pertenecen a un sistema de distribución local.	
	4. En el sector marítimo y portuario:	
	a) La construcción, ampliación y operación de puertos marítimos que no sean de gran calado;	
	b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos que no sean considerados como de gran calado;	
	c) Construcción de rompeolas, tajamares, canales y rellenos hidráulicos;	
	d) La estabilización de playas y entradas costeras;	
	e) La creación de playas artificiales y de dunas.	
	5. La construcción y operación de aeropuertos del nivel nacional y de nuevas pistas en los mismos.	
	6. Proyectos en la red vial secundaria y terciaria:	
	a) La construcción de carreteras;	
	b) La construcción de nuevas calzadas;	
	c) La construcción de túneles con sus accesos.	
	7. Ejecución de obras de carácter privado en la red fluvial nacional:	
	a) La construcción y operación de puertos;	
	b) El cierre de brazos y madre viejas en la red fluvial;	
c) La construcción de espolones;		
d) Los dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas.		

Norma	Actividad	Autoridad competente
Artículo 9 Decreto 1220 de 2005	8. La construcción de vías férreas regionales y variantes de estas.	CAR, Grandes Centros Urbanos y autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002
	9. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos.	
	10. La construcción y operación de rellenos sanitarios.	
	11. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a 200.000 habitantes.	
	12. La industria manufacturera para la fabricación de:	
	a) Sustancias químicas básicas de origen mineral;	
	b) Alcoholes;	
	c) Ácidos inorgánicos y sus compuestos oxigenados.	
	13. Los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, con excepción de los hidrocarburos.	
	14. La construcción y operación de distritos de riego y/o drenaje para áreas mayores o iguales a 5.000 hectáreas e inferiores o iguales a 20.000 hectáreas.	
15. Los proyectos que requieran transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua igual o inferior a 2 m ³ /segundo durante los períodos de mínimo caudal.		
16. La caza comercial y el establecimiento de zocriaderos con fines comerciales.		

Como ya vimos, el listado comprende diferentes tipos de actividades, obras y proyectos que requieren de una licencia ambiental. Sin embargo, en la práctica esto ha generado un gran problema, el desconocimiento del fin de la ley 99 de 1993, que estableció la obligatoriedad de la licencia cuando “*se pudiera producir*

*un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje*⁴⁴ y no como una lista taxativa instituida por los reglamentos.

A pesar que la misma ley ordenó la posibilidad de reglamentar este tema, es importante reconocer que los reglamentos no tienen la misma autoridad que una ley, y menos considerarlos como normas de igual o mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia se ha pronunciado sobre la potestad reglamentaria en varias ocasiones, en 1993 en sentencia T- 182, *"mediante ella, se expide normas jurídicas subordinadas a la ley con el propósito de asegurar su cumplida ejecución (artículo 189 numeral 11 de la C.N.), consultando las necesidades del cumplimiento de la normatividad reglamentada, lo que no implica en ningún caso que pueda ser el reglamento contrario a la ley de que se ocupa, por cuanto sería de ese modo, contrario al principio constitucional de la separación de poderes"*. Es decir, que para el caso que estudiamos, hay que tener presente siempre que la ley lo que buscaba era la protección del medio ambiente en aquellos casos en que fuera posible causar un deterioro, muchas veces, las actividades a las que se hace referencia en los reglamentos no son fuente de daño al ambiente o a los recursos renovables y tampoco introducen un cambio notorio al paisaje. Sin embargo, las autoridades ambientales han reducido el procedimiento de otorgamiento de una licencia ambiental a una simple verificación, está o no la actividad, obra o proyecto que se pretende comenzar dentro del listado?

Lo anterior ha generado para la Administración la incursión en gastos innecesarios al iniciar un trámite de otorgamiento de licencia ambiental que en realidad no debería proceder cuando la actividad, obra o proyecto no causen un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales renovables ni un cambio

⁴⁴ Ley 99 de 1993. Artículo 49.

notorio en el paisaje, a pesar de estar dentro de la lista fijada por los reglamentos; Es posible afirmar también que en el evento en que una actividad, obra o proyecto que provoque un daño considerable y a la que no se le exige licencia ambiental, sea requerida para iniciar tal proceso por las consecuencias que traería al medio ambiente.

Es importante recordar que la principal función de la potestad reglamentaria es propiciar la cumplida y efectiva aplicación de la ley, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional *“esta facultad, que consiste en «la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley ... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real» se concreta en la »expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley»*⁴⁵.

*“Reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en la ley. Las normas reglamentarias pueden alcanzar el grado de generalidad o especificidad que determine el Presidente, según el contenido de la ley reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce la Constitución”*⁴⁶.

Hace varios años, la misma Corporación afirmó que: *“la potestad reglamentaria de las leyes, que se ha confiado al Presidente de la República, puede ser ejercida por éste en cualquier momento, con la sola restricción que le impone la propia Carta -y que es de índole sustancial-, consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el*

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 808 de 2001.

cumplimiento y efectividad de la ley. No le es posible al Presidente, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador, pero, a la vez, no es permitido al legislador condicionar - como no lo ha hecho el Constituyente- el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es permanente, y que se ejerce en la oportunidad y con los alcances administrativos que el Presidente escoja, según su criterio, sin sujeción a la anuencia, el visto bueno, el criterio o el concepto favorable de otro órgano”⁴⁷.

Es evidente que en el otorgamiento de una licencia ambiental lo más importante es reconocer el espíritu de la ley y en segunda medida aplicar los reglamentos en concordancia con la ley, ya que, lo que ellos buscan es su cumplida aplicación y no un desconocimiento. La idea sería más bien integrar estas normas para garantizar el derecho a un ambiente sano consagrado por la Constitución Política de 1991 en su artículo 79.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-509 de 1999.

4. TRÁMITE

4.1 PROCEDIMIENTO

El decreto 1753 de 1994 establecía el procedimiento para obtener una licencia ambiental en el artículo 30, ordenando como primera medida la petición por escrito que haga el interesado a la autoridad ambiental competente, solicitando además el pronunciamiento de la autoridad sobre la necesidad o no del diagnóstico ambiental de alternativas y de la fijación de los términos de referencia de los estudios ambientales correspondientes cuando no se hubieran fijado, tal petición debía contener:

- a. Nombre o razón social del solicitante.
- b. Nombre del representante legal.
- c. Poder debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado.
- d. Certificado de existencia y representación legal para el caso de persona jurídica.
- e. Domicilio y nacionalidad.
- f. Descripción explicativa del proyecto, obra o actividad, que incluya por lo menos su localización, dimensión y costo estimado.
- g. Indicación de las características ambientales generales del área de localización del proyecto, obra o actividad.
- h. Información sobre la presencia de comunidades, incluidas campesinas, negras e indígenas, localizadas en el área de influencia del proyecto, obra o actividad propuesta.

i. Indicar si el proyecto, obra o actividad afecta el Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de amortiguación cuando éstas estén definidas.

Con base en la información anterior, la autoridad ambiental decidía sobre la necesidad de presentar o no el diagnóstico ambiental de alternativas y *“definiría sus términos de referencia, cuando éstos no hubieran sido previamente establecidos para el sector, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. Dentro del mismo término, la autoridad ambiental competente dictaría un acto de iniciación de trámite que se notificaría y publicaría en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993”*⁴⁸.

Cuando la autoridad no solicitaba el diagnóstico ambiental de alternativas, el interesado pediría directamente que la corporación fijara los términos de referencia del estudio de impacto ambiental cuando estos no estuvieran definidos previamente para el sector en un término de sesenta (60) días. De ser necesario el diagnóstico ambiental, la autoridad al recibirlo contaba con un plazo no mayor a sesenta (60) días, contados a partir de su presentación, para elegir la alternativa o las alternativas sobre las cuales debía elaborarse el correspondiente estudio de impacto ambiental.

A la presentación del estudio de impacto ambiental se seguían 30 días hábiles para pedir al interesado la información adicional que se consideraba esencial, interrumpiéndose los términos que tenía la autoridad para decidir. Al recibir la información pedida, la *“autoridad ambiental disponía de quince (15) días hábiles adicionales para solicitar a otras autoridades o entidades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, los cuales debían serle remitidos en un plazo no superior a sesenta (60) días hábiles”*⁴⁹.

Cuando se tuviera toda la información o se hubiere vencido el término de

⁴⁸ Decreto 1753 de 1994. Artículo 30.

⁴⁹ Ibidem, numeral 6.

requerimiento de información adicional a otras autoridades o entidades, se expedía el auto de trámite que declarara reunida toda la información y la autoridad ambiental competente procedía a decidir sobre la viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad y otorgaba o negaba la respectiva licencia ambiental, en un término que no pudiera exceder de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la expedición del citado auto. Pero cuando fuera competencia del Ministerio de Ambiente, el contaría con un término de 120 días hábiles contados a partir del auto de trámite que reconociera que se tiene toda la información debida para el otorgamiento de la licencia ambiental.

La resolución que otorgara o negara la licencia ambiental podía ser objetada interponiendo recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental que profería el acto, y cabía además recurso de apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente cuando el acto fuera expedido por las demás autoridades ambientales competentes.

El parágrafo del artículo 30 del decreto 1753 de 1994, establecía que los términos señalados para el trámite del otorgamiento de la licencia ambiental eran de carácter perentorio e improrrogables para las autoridades ambientales competentes, los interesados y los solicitantes y de incurrir en incumplimiento de estos términos se aplicarían las sanciones previstas en la ley.

En un intento por superar algunas falencias del decreto 1753 de 1994 como la falta de claridad sobre cuáles eran los proyectos que requerían de licencia ambiental y cuáles un proceso menos riguroso, y buscar agilizar el trámite de otorgamiento de la licencia, se sustituyó tal norma por el decreto 1728 de 2002 el cual adoleció de técnica jurídica en su construcción y *“los postulados que allí se introdujeron; específicamente, la llamada etapa previa a la solicitud de la licencia ambiental no fue operativa para la autoridad ambiental que debía conocer de la solicitud de la licencia. Es decir que en lugar de acortar el trámite, el esquema estaba duplicando los tiempos. De otra parte la prohibición tajante de otorgar*

licencias en ciertos casos era totalitaria y cerraba la puerta para proyectos que revestían un interés general y por tanto era apremiante su consecución. Finalmente, entre errores de redacción, algunos vacíos en el procedimiento, algunas consecuencias negativas arrojadas de poner en marcha el mecanismo, hicieron que en lugar de modificar algunos de sus artículos se optara por reemplazarlo en su totalidad⁵⁰ y efectivamente así se hizo cuando se expidió el decreto 1180 de 2003 que expresamente derogó el decreto 1728 del año anterior, en su artículo 29.

La diferencia entre el decreto 1728 de 2002 y el decreto 1180 de 2003, fue que este último no consagró una etapa previa a la solicitud de licencia ambiental como sí lo hacía el primero. Así que la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de impacto ambiental pasaron otra vez a ser parte del trámite administrativo que comienza con el auto de iniciación de trámite. Y en este sentido el decreto 1180 de 2003, retomó en este aspecto el esquema que había fijado el decreto 1753. A pesar de los cambios que quiso introducir el decreto 1180 no vale la pena detenerse en esta norma, ya que, el decreto 1220 de 2005 en su artículo 41 lo dejó sin vigencia al declarar expresamente su derogatoria.

Teniendo en cuenta entonces que el decreto 1753 de 1994 fue sustituido por el decreto 1728 de 2002, el cual fue derogado por el decreto 1180 de 2003 que a su vez fue derogado por el decreto 1220 de 2005, es acertado pensar que el decreto reglamentario vigente en este momento en el tema de las licencias ambientales en Colombia es el decreto 1220 de 2005. Además, refiriéndonos a los principios de vigencia, la norma posterior deroga la anterior cuando estas son de la misma jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, es decir, que el decreto reglamentario 1220 deja sin vigencia al decreto reglamentario 1753.

⁵⁰ HURTADO MORA, Jorge Iván. Apuntes al nuevo régimen de licencias ambientales en: Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo IV. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003. Pgs 303-304.

El procedimiento que debe seguirse para el otorgamiento de una licencia ambiental es en consecuencia, el consagrado en el artículo 22 del decreto 1220 de 2005⁵¹, el cual consta de los siguientes pasos:

En aquellos eventos en que se haya exigido el pronunciamiento de la autoridad sobre la necesidad o no del diagnóstico ambiental de alternativas, se surtirá el siguiente procedimiento:

“1. El interesado en obtener licencia ambiental deberá formular petición por escrito dirigida a la autoridad ambiental competente, en la cual solicitará que se determine si el proyecto, obra o actividad requiere o no de la elaboración y presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

2. 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, cuando estos no hayan sido previamente establecidos para el sector. En este caso se continuará con el procedimiento señalado en el artículo 23 de este decreto”.

El cual hace referencia a la evaluación del estudio de impacto ambiental y ordena que cuando *“no se requiera pronunciamiento sobre la exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas”*, o una vez surtido el procedimiento señalado en el artículo anterior, *“el interesado deberá presentar el estudio de impacto ambiental acompañado con el Formato único Nacional de Solicitud de licencia ambiental, a*

⁵¹ Ver anexo 1. Se le solicitó al Ministerio de Ambiente la respuesta a algunos cuestionamientos prácticos como el número de licencias ambientales solicitadas y aprobadas al año, respuesta contenida en un cuadro.

que se refiere el artículo 24 de este decreto”, así:

- A partir de la fecha de radicación del Estudio de Impacto Ambiental, la autoridad ambiental contará con diez (10) días hábiles para verificar que la documentación esté completa, expedir el auto de iniciación de trámite en los casos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior, y comprobar que el valor cancelado por concepto del servicio de evaluación esté conforme a las normas vigentes.
- Cumplido este término, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental podrá solicitar al interesado la información adicional que se considere indispensable. En este caso se suspenderán los términos que tiene la autoridad para decidir.
- Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de quince (15) días hábiles para solicitar a otras autoridades o entidades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes que deben ser remitidos en un plazo no superior a treinta (30) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente.
- Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones a otras autoridades o entidades, se expedirá el auto de trámite que declare reunida toda la información requerida para decidir.
- La autoridad ambiental competente decidirá sobre la viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad y otorgará o negará la respectiva licencia ambiental, en un término no mayor a quince (15) días hábiles, contados a partir de la expedición del citado auto.
- Contra la resolución por la cual se otorga o se niega la licencia ambiental procede el recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental que profirió el acto.

- Para los efectos de la publicidad de las decisiones que pongan fin a la actuación, se observará lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Siguiendo con el procedimiento señalado en el artículo 22 del mismo decreto, nos referiremos ahora al evento en que se solicite la presentación de diagnóstico ambiental de alternativas, caso en el cual, la autoridad ambiental tendrá el mismo término señalado en el numeral 2 del mismo artículo, es decir, quince (15) días para expedir los términos de referencia para su elaboración, cuando estos no hayan sido previamente establecidos para el sector.

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, que se notificará y publicará en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993, y procederá a la evaluación del mismo”*⁵².

Y finalmente, la autoridad ambiental competente, en un plazo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la expedición del auto de iniciación de trámite, elegirá la alternativa o las alternativas sobre las cuales debe elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental y fijará los términos de referencia para la elaboración del mismo.

El decreto 1220 de 2005, se refiere al formato único nacional de solicitud de licencia ambiental en los artículos 22 y 23, y en el 24 indica que éste contiene los datos del solicitante, la relación de los recursos naturales renovables que requiere utilizar para el desarrollo del proyecto, la manifestación de afectación o no al Sistema de Parques Nacionales Naturales, sus zonas de amortiguación, cuando estas estén definidas, o a otras áreas de manejo especial. Adicionalmente deberá anexar la siguiente documentación:

a) Plano de localización del proyecto, obra o actividad, en base cartográfico del

⁵² Artículo 22.numeral 4. Decreto 1220 de 2005.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC;

- b) Poder debidamente otorgado cuando se actúe por medio de apoderado.
- c) Certificado de existencia y representación legal para el caso de persona jurídica;
- d) Descripción explicativa del proyecto, obra o actividad, que incluya por lo menos su localización, dimensión y costo estimado de inversión y operación;
- e) Descripción de las características ambientales generales del área de localización del proyecto, obra o actividad;
- f) Información sobre la presencia de comunidades localizadas en el área de influencia directa del proyecto, obra o actividad propuesta;
- g) Certificado del Ministerio del Interior y de Justicia sobre comunidades indígenas y/o negras tradicionales;
- h) Autoliquidación y dos (2) copias de la constancia de pago por los servicios de evaluación de la licencia ambiental, para las solicitudes radicadas ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial;
- i) El estudio de impacto ambiental en original y medio magnético.

Los parágrafos 1 y 2 del artículo 24 de la norma en mención, hace dos anotaciones, una, *“para los proyectos, obras o actividades de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuestiones en las cuales, el peticionario deberá igualmente radicar una copia del estudio de impacto ambiental ante las respectivas autoridades ambientales regionales con el fin de que estas emitan el pronunciamiento de su competencia. De la anterior radicación se deberá allegar constancia a este Ministerio dentro de los cinco (5) días hábiles*

*siguientes con destino al expediente*⁵³. Y la segunda, que “en los casos relacionados con actividades mineras que requieran licencias ambientales se estará al procedimiento señalado en el artículo 282 de la Ley 685 del 2001 - Código de Minas o la norma que lo modifique”⁵⁴.

“Como puede observarse, la licencia es el resultado del agotamiento o la decisión final de un procedimiento complejo que debe cumplir el interesado para obtener una autorización para la realización de obras o actividades, con capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente.

Como etapas de dicho procedimiento los artículos 49 y siguientes de la ley 99/93 han señalado: la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas, la selección por la autoridad ambiental de la alternativa o la decisión de que no se requiere de dicho diagnóstico, la elaboración del estudio de impacto ambiental y la presentación de éste, junto con la petición de licencia, la evaluación de dicho estudio y la decisión de concesión de la licencia”⁵⁵.

A continuación conoceremos las normas que reglamentaron la ley 99 de 1993 al respecto y algunos pronunciamientos jurisprudenciales referentes a este trámite, al igual que una indicación más detallada sobre tales estudios, considerados como necesarios en un proceso de otorgamiento de licencia ambiental.

4.2 TÉRMINOS DE REFERENCIA

El procedimiento que se exige para otorgar una licencia ambiental, incluye unos estudios ambientales: el diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de

⁵³ Artículo 24. Parágrafo 1. Decreto 1220 de 2005.

⁵⁴ Ibidem, Parágrafo 3.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999

impacto ambiental, los cuales deben ser elaborados conforme a unos lineamientos fijados por la autoridad ambiental, más conocidos como: términos de referencia.

Los términos de referencia buscan que el peticionario de una licencia ambiental presente una información clara, coherente, útil y ordenada, con una correcta descripción del proyecto y datos analíticos, lo que además facilita el análisis de la petición por parte de los funcionarios, propiciando agilidad y eficiencia en el proceso de evaluación.

El decreto 1753 de 1994, había dispuesto en los artículos 20 y 26 que tales términos de referencia debían ser expedidos por el Ministerio del Medio Ambiente en consulta con el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales para cada sector, con su respectivo instructivo. Lo que no impide que la autoridad ambiental competente pudiera adaptar estos términos de referencia a las particularidades del área de su jurisdicción.

El mismo decreto, estableció en el párrafo transitorio del artículo 20⁵⁶ que la autoridad ambiental competente fijaría los términos de referencia para cada caso hasta tanto el Ministerio los precisara. Y en el parágrafo transitorio del artículo 26⁵⁷ preveía un término no mayor a un año para que el Ministerio de Ambiente formulara los términos de referencia para cada sector, a partir de la vigencia del mismo decreto, y mientras se cumplía tal tiempo, dispuso que la autoridad ambiental competente podía fijar los términos de referencia específicos para cada caso.

No es objeto de este estudio presentar los términos de referencia que se han expedido en cada sector, sino más bien, explicar qué significan ellos y bajo qué norma deben verse, teniendo en cuenta que el tema de las licencias ambientales

⁵⁶ Términos de referencia del diagnóstico ambiental de alternativas.

⁵⁷ Términos de referencia para el estudio de impacto ambiental.

ha sido reglamentado por varios decretos. Como bien se ha señalado, la norma vigente para este tema es el decreto 1220 de 2005 que reglamenta lo relativo a los términos de referencia de la siguiente manera: *“los términos de referencia son 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”*.

Los estudios ambientales se elaborarán con base en los términos de referencia *“que sean expedidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. La autoridad ambiental competente podrá adaptarlos a las particularidades del proyecto, obra o actividad”*

El solicitante de la licencia ambiental deberá utilizar los términos de referencia, *“de acuerdo con 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 a partir de la publicación del presente decreto, este Ministerio, deberá expedir o actualizar aquellos que se requieran.

Mientras el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expide tales términos de referencia, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica para cada caso dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud:

No obstante la utilización de los términos de referencia, el solicitante deberá presentar el estudio con el cumplimiento de la metodología general para la presentación de estudios ambientales, que para el efecto expedirá este Ministerio

y que serán de obligatorio cumplimiento.

“El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expedirá esta metodología en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la publicación del presente decreto, la cual podrá ser actualizada cuando se considere pertinente”⁵⁸.

En la obra *Licencias Ambientales: una aproximación práctica* de Esperanza Ávila De Tissot, se esquematiza, gracias a los conceptos técnicos emitidos por la división ambiental sectorial del Ministerio y las exigencias de autoridades ambientales competentes en la elaboración de estudios ambientales, el contenido que deberán tener los términos de referencia y que a continuación advertimos:

a. Una síntesis o breve resumen del proyecto, indicando su localización, características de la zona, identificación y evaluación de los principales impactos, y las medidas de manejo y control. En el diagnóstico ambiental de alternativas; esta síntesis incluye una correspondencia de las diferentes opciones.

b. Una introducción que constará de:

- El marco normativo vigente nacional y local al que se recurrió para realizar el estudio y los planes de desarrollo correspondientes.
- Los mecanismos de recolección de información y las deficiencias de información que causen incertidumbre al determinar los impactos.
- La enunciación del equipo de profesionales que participó en el estudio y los laboratorios y organizaciones que se vincularon.
- Los mecanismos de participación de la comunidad.

⁵⁸ Decreto 1220 de 2005. Artículo 13.

b. Los objetivos generales y particulares. Los primeros, describen y analizan las condiciones ambientales del área de influencia del proyecto y sus componentes; mientras que los otros, elaboran un diagnóstico ambiental más minucioso, incluyendo la tecnología que se va a usar.

c. El alcance de la investigación, el cual se hará con base en: información que se tenga según el proyecto, visitas de campo y juicios de expertos que logren un acercamiento a las características de la zona.

d. La descripción del proyecto, es decir, la descripción del proyecto como tal, si se trata del diagnóstico ambiental de alternativas se definirán las alternativas, los impactos ambientales y los riesgos que se prevén para cada una de ellas, la localización y trazado de las vías y la infraestructura, el manejo de aguas y otros recursos, la inversión estimada y la construcción y operación de cada alternativa.

Y si es del estudio de impacto ambiental, la descripción se hace sobre una propuesta en especial, la información es mucho más precisa con datos más exactos y con énfasis en la construcción, operación y manejo de la obra.

e. La identificación y descripción del medio ambiente natural y social del área de influencia. La localización debe hacerse mediante mapas y planos. La descripción se hace en relación con el medio natural y sociocultural actual, y en general desarrolla los puntos siguientes:

- Componente físico biótico.
- Componente socioeconómico y cultural.

f. La identificación y evaluación de impactos y riesgos que se elaborará a partir de dos escenarios: con y sin proyecto analizando las interacciones entre las diferentes posibilidades. Se incluirán también varias perspectivas técnicas y

económicas para controlar los factores de riesgo.

g. El plan de manejo ambiental como parte esencial de los estudios ambientales en la que se toman los impactos y se propone un manejo adecuado en el desarrollo y aplicación del proyecto.

Los términos de referencia son en conclusión un mecanismo de análisis de las diferentes alternativas del proyecto, *“no solamente desde el punto de vista de su localización sino de la obra en su integridad; su objetivo es justamente convertir la variable ambiental en parte de la planificación, previendo desde la etapa de factibilidad las diferentes alternativas que pueden existir para adelantar la ejecución de la obra o actividad”*.

Al realizarse una evaluación de estas características se racionalizan costos y se evitan futuras parálisis de las obras por razones que pudieron preverse⁵⁹.

⁵⁹ MACÍAS GÓMEZ. Op. cit, pgs, 99-100.

4.3 DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS

La ley 99 de 1993, ordena que en aquellos proyectos en los que se requiera licencia ambiental,

“el interesado deberá solicitar en la etapa de factibilidad a la autoridad ambiental competente, que ésta se pronuncie sobre la necesidad de presentar o no un Diagnóstico Ambiental de Alternativas. Con base en la información suministrada, la autoridad ambiental decidirá sobre la necesidad o no del mismo y definirá sus términos de referencia en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

El Diagnóstico Ambiental de Alternativas incluirá 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.

Con base en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas presentado, la autoridad elegirá, en un plazo no mayor de 60 días, la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental antes de otorgarse la respectiva licencia”⁶⁰.

El diagnóstico ambiental de alternativas debe presentarse conforme a unos términos de referencia fijados por la autoridad ambiental competente, y tenía como fin según el decreto 1753 de 1994 *“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, con el fin de optimizar y*

⁶⁰ Ley 99 de 1993. Artículo 56.

*racionalizar el uso de los recursos ambientales y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan provocarse*⁶¹. Tal objeto fue complementado por el decreto 1220 de 2005 en su artículo 18, así: el diagnóstico ambiental de alternativas 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. 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. Lo anterior con el fin de aportar los elementos requeridos para seleccionar la alternativa o alternativas que permitan optimizar y racionalizar el uso de los recursos y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan generarse.

Así mismo se había fijado el siguiente contenido⁶² sin perjuicio de lo que ya había establecido el artículo 56 de la Ley 99 de 1993:

- a. Objetivo del proyecto, obra o actividad.
- b. Descripción de diferentes alternativas del proyecto, obra o actividad en términos técnicos, socioeconómicos y geográficos.

Dicha descripción deberá identificar los ecosistemas sensibles, críticos y de importancia ambiental y social.

- c. Identificación, estimación y análisis comparativo de posibles impactos, riesgos y efectos derivados del proyecto, obra o actividad sobre el ambiente en sus distintas alternativas.

⁶¹ Decreto 1753 de 1994. Artículo 18.

⁶² Ibidem, artículo 19.

d. Descripción de las posibles estrategias de prevención y control ambiental, para cada una de las alternativas.

Pero el decreto 1220 de 2005 en su artículo 18, cambió tal contenido al siguiente:

- . Objetivo y alcance del proyecto, obra o actividad.
- La descripción del proyecto, obra o actividad.
- La descripción general de las alternativas de localización del proyecto, obra o actividad caracterizando ambientalmente el área de interés e identificando las áreas de manejo especial, así como también las características del entorno social y económico para cada alternativa presentada.
- La información sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el POT. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 2201 de 2003, o la norma que lo modifique o sustituya.
- La identificación y análisis comparativo de los potenciales riesgos y efectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables para las diferentes alternativas estudiadas.
- Identificación de las comunidades y de los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto, obra o actividad.
- Selección y justificación de la mejor alternativa.
- Análisis costo-beneficio ambiental de las alternativas.

El diagnóstico ambiental debía realizarse según los términos de referencia fijados por el Ministerio de Ambiente en colaboración con el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales para cada sector, con su respectivo instructivo. La autoridad ambiental competente podrá adaptar estos términos de

referencia a las particularidades del área de su jurisdicción⁶³. La revisión y evaluación del mismo le corresponde a la autoridad ambiental competente, quien procederá a comprobar si cumple con el objeto y contenido establecidos en los artículos 13, 16 y 18 del decreto 1220 de 2005, y que se han presentado claramente las diferentes alternativas del proyecto con un análisis comparativo de los diferentes impactos ambientales de cada una de ellas, especificando cuáles de estos no se pueden evitar o mitigar.

La exigencia de esta evaluación de alternativas para unas obras, proyectos o actividades estaban fijados en un listado del artículo 17 del decreto 1753 de 1994 :

“(Aparte tachado declarado NULO) Aquellas que son competencia del Ministerio del Medio Ambiente, ~~-excepto la importación de las sustancias, los materiales o los productos de que trata el numeral 8 y lo que trata el numeral 12 del artículo 52 de la ley 99 de 1993, además de la actividad exploratoria de la minería y de los hidrocarburos-~~”⁶⁴.

– Construcción de presas, represas o embalses con capacidad entre quinientos mil (500.000) y doscientos millones (200.000.000) de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) kw de capacidad instalada y el tendido de líneas de transmisión o conducción en el área de jurisdicción de la respectiva Corporación Autónoma Regional, no pertenecientes al sistema nacional de

⁶³ Decreto 1753 de 1994. Artículo 20.

⁶⁴ El Consejo de Estado en sentencia del 6 de octubre de 1995, declaró nulo un apartado del numeral 1 del artículo 17 del decreto 1753 de 1994 al no encontrar competente al Gobierno para reglamentar aquellos casos en que el Ministerio de Ambiente es quien otorga una licencia ambiental, ya que, la competencia es privativa del mismo Ministerio como bien lo estableció el artículo 53 de la ley 99, sin por esto exceptuar de la obligación de solicitar pronunciamiento sobre la necesidad de presentar diagnóstico ambiental de alternativas conforme al ejercicio de su facultad potestativa.

interconexión eléctrica, excepto las redes eléctricas urbanas de baja y mediana tensión.

– La construcción de vías que no pertenezcan al sistema nacional de vías.

– Construcción de distritos de riego y drenaje para áreas superiores a 1.518 hectáreas e inferiores a 20.000 hectáreas.

En el evento que se requería de una ampliación, modificación, reposición, adecuación o rehabilitación de un proyecto, obra o actividad, el Ministerio o las Corporaciones Autónomas Regionales podía prescindir de la exigencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas⁶⁵.

Es importante hacer una aclaración sobre el numeral 1 en el cual se estableció que podría exigirse la evaluación de alternativas ambientales en los proyectos, obras o actividades que fueran competencia del Ministerio. Sin embargo había varias de estas actividades que por sus "*características no necesitaban de un diagnóstico ambiental de alternativas. Para citar algunos: la recuperación de vías férreas, la construcción de puentes, el dragado fluvial y marítimo y la perforación exploratoria de hidrocarburos*"⁶⁶.

Sin embargo, el artículo 17 del decreto 1220 de 2005 exige al interesado solicitar pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no del diagnóstico ambiental de alternativas, en los proyectos, obras o actividades cuya competencia está atribuida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial salvo lo dispuesto por la ley 685 de 2001 (Código de Minas).

Y en aquellos proyectos, obras o actividades de competencia de las

⁶⁵ Decreto 1753 de 1994. Parágrafo artículo 17.

⁶⁶ ÁVILA DE TISSOT. Op.cit, pg.51.

Corporaciones Autónomas Regionales a que se refieren los numerales 2, 3 literal a), 7 literal a) y 10, del artículo 9o del mismo decreto; nos remitimos entonces a estos artículos:

“Artículo 9 Decreto 1220 de 2005:

(...) 2. La construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación con capacidad igual o inferior a 200 millones de metros cúbicos de agua.

3. En el sector eléctrico:

a) La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a 10 MW y menor de 100 MW.

(...) 7. Ejecución de obras de carácter privado en la red fluvial nacional:

a) La construcción y operación de puentes.

(...) 10. La construcción y operación de rellenos sanitarios.”

En conclusión, el diagnóstico ambiental de alternativas se exige tan solo para las actividades o proyectos referidos anteriormente, ya que, la normativa vigente en este tema es la del decreto 1220 de 2005 pero sigue siendo potestativo de la autoridad ambiental ordenar o no su presentación.

Para muchos, este requisito es un trámite innecesario que entorpece el procedimiento del otorgamiento de una licencia ambiental, es por eso que se ha intentado en algunas normas superar el problema, como el caso del decreto 2150 de 1995 el cual fue expedido por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 190 de 1995 en su artículo 83 para suprimir y reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública y ordenó en su artículo 133 que sería el Gobierno Nacional

el encargado de reglamentar los casos en los cuales la autoridad ambiental podría prescindir de la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas.

Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia C- 433 de 1996 se preguntó si tal facultad concedida al Gobierno para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública era enteramente discrecional.

En primer lugar, la Corte vio que la ley 190 al no determinar expresamente los criterios que permitieran identificar regulaciones, trámites o procedimientos administrativos insustanciales, consideró que al ser el ejecutivo el más compenetrado con la función administrativa el era quien tenía a su disposición mejores elementos de juicio para juzgar la necesidad o no necesidad de una determinado trámite o exigencia pública. Y conforme a esto, es posible precisar la finalidad que el legislador pretendía y a su vez, delimitar el alcance de las facultades extraordinarias otorgadas en esa oportunidad al Gobierno Nacional.

“A juicio de la Corte las disposiciones demandadas (artículos 133 y 134 decreto 2150 de 1995) claramente exceden el marco preciso de las facultades atribuidas al Gobierno. El artículo 133 del decreto 2150 de 1995, por sí mismo no reforma ni suprime la exigencia del «diagnóstico ambiental de alternativas». La norma se limita a autorizar al Gobierno con el objeto de que reglamente « los casos en los cuales la autoridad ambiental podrá prescindir de la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas». La supresión o reforma de los procedimientos o trámites innecesarios, sólo podía llevarse a cabo por el Gobierno, actuando como Legislador extraordinario, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la Ley 190 de 1995, no así a través de un simple decreto reglamentario y en cualquier tiempo. La disposición acusada, en el fondo, pretende perpetuar las

*facultades extraordinarias y, adicionalmente, degradar el rango normativo de las reglas que lo desarrollan*⁶⁷.

Además, considera la Corte que la falta objetiva del juicio de no necesidad por parte del legislador extraordinario constituye el objeto de la ilegitimidad denunciada y más aún por tratarse de procedimientos que las *“normas buscan preterir y que, salvo prueba en contrario, se enderezan objetivamente a proteger el ambiente sano y a brindar al Estado instrumentos para planificar adecuadamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales (...) como lo pretende el 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 tal cual lo consagra la Carta Política en su artículo 79*⁶⁸”.

Finalmente, la Corte consideró que el Gobierno en ejercicio de sus facultades extraordinarias *“sólo podía reformar o suprimir ciertas instituciones y mecanismos previstos en las leyes si éstos se revelasen innecesarios, pero en lugar de hacerlo por sí mismo y emitir la condigna calificación, confió esta tarea al decreto reglamentario. De ahí que en ausencia de un juicio de naturaleza legal sobre la no necesidad de dichos mecanismos e instituciones, la aparente conveniencia que exhiben los actuales (artículos 133 y 134 decreto 2150 de 1995) y su conexidad con la guarda de un bien tan digno de tutela constitucional como lo es el ambiente sano, puedan esgrimirse como razones adicionales que abonan la inexequibilidad de las normas demandadas, máxime si su eliminación en las condiciones analizadas afectaría gravemente la efectividad del designio que la Carta ha hecho explícito en esta materia*⁶⁹”.

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-433 de 1996.

⁶⁸ Ibidem

⁶⁹ Ibidem

En el año 1999 conoció la Corte Constitucional de la demanda de constitucionalidad del artículo 56 de la ley 99 de 1993, interpuesta por una ciudadana que se refería al diagnóstico ambiental de alternativas como un trámite sin razón de ser, por ser un componente del estudio de impacto ambiental que contiene los mismos aspectos técnicos y científicos exigidos para la expedición de la licencia. Agregando que era un procedimiento oneroso y causante de perjuicios debido a la demora que este implica y en tal virtud, la regulación normativa acusada desconocía los principios de economía, eficacia y celeridad contenidos en el art. 209 de la Constitución. Y que además se estaba violando el principio de igualdad al ser potestativo de la autoridad ambiental exigir o no dicho diagnóstico.

La Corte Constitucional en sentencia C-035 de 1999 observó que el deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas y una de ellas es la licencia ambiental que requiere del pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre el diagnóstico ambiental de alternativas, la elaboración del estudio de impacto ambiental y la consiguiente formalización de la declaración de éste a través de la presentación de la solicitud de licencia.

La máxima autoridad constitucional finalmente decidió declarar exequible la norma al afirmar que los argumentos de la demanda son en realidad de conveniencia y no de constitucionalidad por fundarse en la demora del trámite, ya que, es claro que los deberes sociales impuestos al Estado por la Carta Política para garantizar un ambiente sano, implican que el legislador pueda adoptar discrecionalmente las normas que razonablemente conduzcan a lograr dicho cometido.

En el mismo fallo se dijo que era *“inadmisible sostener que la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas viole el derecho de la igualdad, porque no se exige a todos los peticionarios de licencia ambiental, dado que la situación objetiva a que da lugar la ejecución de cada proyecto, obra o actividad capaz de producir*

*impacto en el ambiente es diferente, pues el efecto ambiental varía según su naturaleza y magnitud de la respectiva obra o actividad*⁷⁰. Y que tampoco era aceptable el argumento de que la exigencia del referido diagnóstico no conducía a la protección del ambiente, pues precisamente éste es su objeto al analizar las posibles opciones con que cuenta el peticionario de la licencia para eliminar, prevenir, mitigar, corregir o compensar los efectos o impactos ambientales.

Si bien es cierto que el artículo 209 de la Constitución consagra como principios de la función administrativa el de la eficacia, la economía y la celeridad, en esta sentencia, se evidenció que en materia ambiental, el ejercicio de la función administrativa es un instrumento para que el Estado haga efectivo sus deberes sociales como es el de proporcionar un ambiente sano, el cual no podría estar por debajo de tales principios por ser un deber social tan valioso. *“Por consiguiente, el ideal es que se realicen dichos deberes sociales, conciliando la efectividad de éstos con la conveniente, prudente y necesaria observancia de dichos principios. Anteriormente en sentencia C-328/95 la Corte había dicho que: «el principio de eficacia exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos. Por otra parte, mediante los deberes constitucionales ambientales, el Estado garantiza el derecho colectivo al ambiente sano. Corresponde a la Corte sopesar las normas constitucionales a la luz de sus fines. La expedición de preceptos legales, en apariencia beneficiosos para la colectividad, no puede sin embargo sacrificar valores constitucionales de superior jerarquía»”*

En conclusión, no encontró la Corte que la norma acusada violara los principios mencionados, contenidos en el art. 209 de la Constitución, ni ningún otro precepto de ésta. En tal virtud, se declaró exequible el artículo 56 de la ley 99 de 1993.

“El diagnóstico ambiental de alternativas forma entonces parte del procedimiento administrativo de la licencia ambiental y la decisión

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

sobre la alternativa más adecuada según la autoridad ambiental competente, puede ser controvertida por el particular. La decisión sobre este, faculta al empresario para elaborar el estudio de impacto ambiental sobre una alternativa concreta, lo cual no impide a la autoridad que más adelante, en el análisis del estudio de impacto ambiental y si la evaluación de nueva información lo justifica, exija al usuario modificaciones en el trazado de la obra, el manejo de la misma o en la tecnología que vaya a aplicarse”⁷¹.

Por último, hay que decir que el diagnóstico ambiental de alternativas “es un documento previo y preparatorio tanto de la decisión definitiva de la autoridad como del peticionario de la licencia. Ciertamente, no permite adoptar la decisión de fondo sobre el otorgamiento o no de la licencia, con lo cual el diagnóstico no otorga ningún derecho al peticionario, como tampoco genera ninguna obligación para la autoridad ambiental. Es también un estudio previo que se convierte en documento público al momento de presentarse a la autoridad ambiental. Documento que en ningún caso es simple requisito sino fundamento de una decisión previa por parte de la autoridad”⁷².

Al ser seleccionada una de las alternativas por la autoridad ambiental competente, el peticionario elaborará el respectivo estudio de impacto ambiental.

4.4 ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

“En primera instancia debe decirse que es un principio del derecho ambiental el que toda decisión administrativa que resuelva sobre el uso de los recursos naturales renovables debe estar precedida de un estudio ecológico previo, por cuanto el impacto sobre el ambiente que puede generar cualquier tipo de actividad sólo puede

⁷¹ ÁVILA DE TISOT. Op. cit. Pg. 52.

⁷² MACIAS GÓMEZ. Op. cit. Pg. 101.

*vislumbrarse y en consecuencia prevenirse técnicamente. (...) Esa es la forma de darle aplicación a otro principio del derecho ambiental como es la prevención*⁷³.

Principio consagrado en la Declaración de Río de Janeiro de 1992: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente⁷⁴.

El ordenamiento jurídico nacional en observancia de los principios ya fijados en tal Declaración, desarrolló en sus normas los principios del derecho ambiental colombiano dentro de los cuales está el siguiente: *“los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial*⁷⁵. Además, la Constitución Política de 1991, en su artículo 80 al ordenar que el Estado debe prevenir y controlar todas las causas de deterioro ambiental, permitió que se crearan instrumentos que garantizaran el cumplimiento de tal deber, como lo es el estudio de impacto ambiental. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-328 de 1995: uno de los mecanismos técnicos de que dispone el Estado para el cumplimiento de su deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental es el estudio de impacto ambiental que debe llevar a cabo quien planea realizar una obra o actividad que pueda afectar el ambiente.

La ley 99 de 1993, definió el estudio de impacto ambiental como:

“El conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental.

⁷³ GÓNZALEZ VILLA. Op. cit. Pg. 381.

⁷⁴ Declaración de Río de Janeiro 1992. Principio 17.

⁷⁵ Ley 99 de 1993. Artículo 1.

El estudio de impacto ambiental contendrá 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. Además, 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.

La autoridad ambiental competente para otorgar la licencia ambiental fijará los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental en un término que no podrá exceder de 60 días hábiles contados a partir de la solicitud por parte del interesado⁷⁶.

El artículo 22 del decreto 1753 de 1994, traía una definición más concreta: el estudio de impacto ambiental es un instrumento para la toma de decisiones y para la planificación ambiental, exigido por la autoridad ambiental para definir las correspondientes medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

Sin embargo, como ya se explicó anteriormente, el decreto 1753 de 1994 fue sustituido por otra norma que fue derogada y el decreto que está vigente en el tema de reglamentación de licencias ambientales es entonces el decreto 1220 de 2005 que concibe el estudio de impacto ambiental como “ *el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, exigible en todos los casos en que se requiera licencia ambiental de acuerdo con la ley y este reglamento*”⁷⁷.

⁷⁶ Ley 99 de 1993. Artículo 57.

⁷⁷ Decreto 1220 de 2005. Artículo 20

Pero es necesario remitirse al artículo 1 para entender el artículo 20, ya que el mismo decreto trae unas definiciones dentro de las cuales está la de impacto ambiental que reza así: 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.

A pesar que la normativa sobre el tema ha ido evolucionando, el estudio de impacto ambiental sigue siendo el pilar de la licencia ambiental. *“No puede haber licencia ambiental sin estudio de impacto ambiental, puesto que es su evaluación la que permite planificar ambientalmente los programas y proyectos y tomar decisiones no sólo con criterios financieros, sino bajo parámetros sociales y ambientales como elemento vital del diseño”*⁷⁸

Al ser este un instrumento de planificación ambiental, es importante identificar los planes gubernamentales que a nivel nacional, regional o local existan en el área, al igual que los planes sectoriales. El estudio de impacto ambiental, recolecta además, los resultados de las relaciones entre las comunidades y la empresa, garantizando así la participación ciudadana.

El estudio de impacto ambiental además es un instrumento para la toma de decisiones, requerido por la autoridad ambiental para precisar las correspondientes medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

Este estudio se exige en todos los casos que requieran licencia ambiental de acuerdo con la ley y los reglamentos, debe corresponder en su contenido y profundidad a las características del proyecto, obra o actividad. Por cada licencia ambiental sólo se pide un estudio de impacto ambiental⁷⁹.

⁷⁸ ÁVILA DE TISOT. Op. cit. Pg. 75

⁷⁹ Decreto 1753 de 1994. Artículo 23.

Antes de comenzar a hacer un recorrido por las normas que han regulado este tema y la jurisprudencia correspondiente al mismo, es importante aclarar que los impactos ambientales son cambios o modificaciones causados por las acciones de un proyecto. Según Enrique Santander Mejía en su obra Instituciones de Derecho Ambiental, los impactos pueden clasificarse así:

a. Según el tiempo durante el cual afectan:

- Impactos directos: se relacionan específicamente con el proyecto o actividad, se dan en el mismo tiempo y en el mismo lugar de localización.
- Impactos indirectos: aquellos que se generan a una distancia y tiempo alejado del sitio y el momento en que se produjo la acción del proyecto.
- Impactos acumulativos: son el resultado de la acumulación de efectos menores del proyecto, que aisladamente son controlables por el hombre o de manera natural, pero si se agrupan pueden causar un impacto importante.
- Impactos de corto, mediano o largo plazo: cuando se presentan inmediatamente, observables a escala humana o en un plazo considerable respectivamente.
- Impactos reversibles e irreversibles: los primeros son remediables los segundos no lo son.

b. Según el área que afectan:

- Puntuales: en el mismo tiempo del impacto.
- Locales: en el área cercana al impacto.
- Regionales: en un entorno regional y extendido.

- Nacionales: si se percibe o afecta al entorno de un país.
- Globales: si afectan todo el planeta, como en efecto siempre sucede con los impactos ambientales.

Los objetivos y alcances del estudio de impacto ambiental, habían sido establecidos por el artículo 24 del decreto 1753 de 1994:

- *Describir, caracterizar y analizar el medio biótico, abiótico y socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad.*
- *Definir los ecosistemas que bajo el análisis ambiental realizado, a que hace referencia el numeral anterior, sean ambientalmente críticos, sensibles y de importancia ambiental e identificar las áreas de manejo especial que deban ser excluidas, tratadas o manejadas de manera especial en el desarrollo o ejecución del proyecto, obra o actividad.*
- *Evaluar la oferta y vulnerabilidad de los recursos utilizados o afectados por el proyecto, obra o actividad.*
- *Dimensionar y evaluar los impactos y efectos del proyecto, obra o actividad, de manera que se establezca la gravedad de los mismos y las medidas y acciones para prevenirlas, controlarlas, mitigarlas, compensarlas y corregirlas.*
- *Identificar los planes gubernamentales a nivel nacional, regional o local que existan para el área de estudio, con el fin de evaluar su compatibilidad con el proyecto obra o actividad.*
- *Señalar las deficiencias de información que generen incertidumbre en la estimación, el dimensionamiento o evaluación de los impactos.*
- *Diseñar los planes de prevención, mitigación, corrección, compensación de impactos y manejo ambiental a que haya lugar*

para desarrollar el proyecto, obra o actividad.

- *Estimar los costos y elaborar el cronograma de inversión y ejecución de las obras y acciones de manejo ambiental.*
- *Diseñar los sistemas de seguimiento y control ambiental que permitan al usuario evaluar el comportamiento, eficiencia y eficacia del plan de manejo ambiental.*
- *Evaluar y comparar el desempeño ambiental previsto del proyecto, obra o actividad contra los estándares de calidad ambiental establecidos en las normas ambientales nacionales vigentes; y la conformidad del proyecto, obra o actividad con los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia.*
- *Definir las tecnologías y acciones de preservación, mitigación, control, corrección y compensación de los impactos y efectos ambientales a ser usadas en el proyecto, obra o actividad”⁸⁰.*

En cuanto a su contenido, el estudio ambiental debía contar cuando menos con lo siguiente:

“Resumen del estudio de impacto ambiental.

Descripción del proyecto, obra o actividad: incluirá la localización, las etapas, dimensiones, costos y cronograma de ejecución.

Descripción de los procesos y operaciones; identificación y estimación de los insumos, productos, subproductos, desechos, residuos, emisiones, vertimientos y riesgos tecnológicos, sus fuentes y sistemas de control dentro del proyecto, obra o actividad.

Delimitación, caracterización y diagnóstico de las áreas de influencia directa e indirecta, así como la cobertura y el grado de los impactos del proyecto, obra o actividad, con base en la afectación que pueda

⁸⁰ Ibidem, artículo 24.

ocasionar sobre los diferentes componentes del medio ambiente.

Estimación de los impactos y efectos ambientales: con base en la información de los numerales anteriores, se identificarán los ecosistemas sensibles, críticos y de importancia ambiental y social. Igualmente se identificarán, caracterizarán y estimarán los impactos y efectos ambientales, su relación de causalidad y se elaborará el análisis de riesgo.

Plan de manejo ambiental: se elaborará el plan para prevenir, mitigar, corregir y compensar los posibles impactos y efectos del proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente. Debe incluir el plan de seguimiento, monitoreo y contingencia”⁸¹.

Tras acopiarse y estudiarse esta información la autoridad ambiental procede a la evaluación del proyecto y *“decide si es viable ambientalmente. En caso de que lo sea, se impone una serie de obligaciones adicionales a las contempladas en el estudio de impacto ambiental elaborado por el peticionario”⁸².*

Es necesario ahora referirse al decreto 1220 de 2005 que en el mismo artículo 20 exige que el estudio deberá corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto, obra o actividad, e incluir lo siguiente:

“a. Objeto y alcance del estudio.

b. Un resumen ejecutivo de su contenido.

c. La delimitación del área de influencia directa e indirecta del proyecto, obra o actividad.

d. La descripción del proyecto, obra o actividad, la cual incluirá: localización, etapas, dimensiones, costos estimados, cronograma de

⁸¹ Ibidem, p. 25.

⁸² MACÍAS GÓMEZ. Op.cit. Pg. 104

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.

e. La información sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el POT. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 2201 de 2003.

f. La información sobre los recursos naturales renovables que se pretenden usar, aprovechar o afectar para el desarrollo del proyecto, obra o actividad.

g. Identificación de las comunidades y de los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto, obra o actividad.

h. La descripción, caracterización y análisis del medio biótico, abiótico, socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad.

i. La identificación y evaluación de los impactos ambientales que puedan ocasionar el proyecto, obra o actividad, indicando cuáles pueden prevenirse, mitigarse, corregirse o compensarse.

j. La propuesta de Plan de Manejo Ambiental del proyecto, obra o actividad (...)

Para comprender tal contenido, el mismo decreto entiende que serán medidas de compensación, corrección, mitigación y prevención aquellas que coincidan con las definiciones que trae en su artículo 1:

Como medidas de compensación se definen 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.

Las medidas de corrección son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

Las medidas de mitigación son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

Finalmente, las 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.

Al respecto, cabe precisar que las definiciones que trae la norma son en la práctica un motivo de preocupación para las autoridades ambientales, o por lo menos así debería serlo, ya que en materia ambiental no es posible asegurar que las medidas que se tomen al ejecutar una obra o proyecto puedan realmente resarcir, recuperar, minimizar o evitar un impacto ambiental dado que la naturaleza se comporta de tal forma que no podría predecirse que se obtendrá un resultado satisfactorio conforme a los fines de tales medidas. Por ejemplo, para la construcción de una nueva calzada se podría ordenar en el plan de manejo ambiental que se deberán sembrar 800 árboles en otro lugar para así recuperar los ecosistemas que se perderán al talar un número significativo de árboles para ejecutar la obra. El beneficiario de la licencia entonces, podrá proceder al cumplimiento de esta exigencia pero ello no significa que con la siembra de estos árboles se reparará el daño causado al ambiente y menos que podrán recuperarse los ecosistemas destruidos con la construcción de la calzada.

Los daños en materia ambiental han sido tratados como violaciones a intereses colectivos, así *“hay que superar el estrecho marco de las acciones individuales indemnizatorias, y la función misma reparatoria de la responsabilidad civil, para*

buscar no sólo el restablecimiento o la tutela de los intereses sociales afectados, sino la sanción del responsable de la acción contaminante, mediante la orden de adoptar medidas adecuadas tendientes a la protección del medio ambiente que eviten su deterioro y con apremios traducidos en condenas económicas por el solo hecho de no cumplir con las órdenes impartidas. Se trata entonces no de un conjunto de reparaciones individuales sino de la reparación y prevención del daño colectivo como tal que afecta a la comunidad en cuando se perturba el medio ambiente o se rompe el equilibrio ecológico⁸³”

Así, ante la posible vulneración del derecho a un ambiente sano por la realización de ciertas actividades, obras o proyectos, se han creado las licencias ambientales como un mecanismo para la utilización de los recursos naturales respetando el principio del desarrollo sostenible, de tal forma que sea posible acoger las medidas necesarias por medio del estudio de impacto ambiental para resarcir el impacto ambiental que se cause.

Volviendo entonces al estudio de impacto ambiental, encontramos que el decreto 1220 de 2005 en su artículo 20 en su primer inciso deberá corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto, obra o actividad. Orden que ya se había dado bajo el decreto 1753 de 1994 y que hace necesario *“clasificar los estudios de impacto ambiental en típicos y atípicos. Serán típicos aquellos que por «las características de la obra o del ecosistema donde se van a desarrollar tienen un contenido de análisis, información y grado de detalle preciso, profundo y extenso. Además, el plan de manejo ambiental es esencialmente preventivo cuando los ecosistemas son sensibles o se encuentran sin mayor intervención antrópica, y las obras se van a ejecutar por primera vez»⁸⁴.* Por otro lado, los estudios atípicos, son aquellos que *“por las características de la obra o del ecosistema donde se van a desarrollar tienen un análisis general del*

⁸³ SANTOS BALLESTEROS, Jorge. Instituciones de responsabilidad civil. Tomo III. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2006. Pg. 343.

⁸⁴ MACÍAS GÓMEZ. Op.cit. Pg. 104.

entorno, de la obra y de los impactos o efectos ambientales. En estos, la parte más importante es el plan de manejo ambiental por cuanto es a partir de él que la autoridad ambiental va a tomar la decisión”⁸⁵.

“Para que el estudio de impacto ambiental sea una herramienta verdaderamente eficaz, son fundamentales dos aspectos:

- 1. De ser realizado por un equipo interdisciplinario serio y experimentado, que produzca una información, un diagnóstico y unas soluciones integrales, precisas e importantes.*
- 2. La evaluación que haga la autoridad ambiental competente, debe ser objetiva y eficiente técnica y científicamente, en el contexto de una política clara de desarrollo”⁸⁶.*

Sobre el primer punto, hay que decir que el estudio de impacto ambiental no es simplemente una recopilación de datos, sino un documento técnico realizado conforme a unos términos de referencia cuyo objetivo es alcanzar un manejo ambiental óptimo del proyecto, ya que, siempre habrá un porcentaje de la población afectado directamente y otro afectado indirectamente, es por esto que la elaboración del documento, el manejo de la información y el procesamiento de ella, demandan un alto grado de especialización.

En cuanto al segundo punto, una debida evaluación de los estudios ambientales por parte de la autoridad ambiental competente es muy importante para llegar a la meta de un desarrollo sostenible. La autoridad ambiental competente que realice la evaluación tanto del diagnóstico ambiental de alternativas como del estudio de impacto ambiental debe contar con un grupo de profesionales expertos para observar los estudios y emitir conceptos técnicos adecuados. *“El grupo asignado*

⁸⁵ Ibid. Pg. 104.

⁸⁶ ÁVILA DE TISOT. Op.cit. Pg. 77.

al caso realizará visitas de campo tanto en la etapa del diagnóstico ambiental de alternativas como en la del estudio de impacto ambiental, y contará con el apoyo técnico, el equipo y el presupuesto adecuados para verificar los datos más relevantes y rendir un informe que complemente los elementos de juicio necesarios para emitir una evaluación adecuada del proyecto”⁸⁷.

Es importante agregar que la importancia de la evaluación del estudio de impacto ambiental radica en que es ella la que permite otorgar o negar la licencia ambiental respectiva cuando cumpla con las exigencias impuestas por la autoridad competente. Este estudio es un documento complejo que se vuelve público una vez presentado a la autoridad ambiental. Además, tendrá carácter vinculante para el peticionario en todo lo concerniente a las acciones que el define para efectuar la obra o proyecto al igual que aquellas actuaciones a las que se compromete para controlar, mitigar o compensar los efectos ambientales.

En cuanto a la evaluación del estudio de impacto ambiental, es importante decir que es ella la que permite otorgar o negar la licencia ambiental respectiva, la cual tiene que cumplir con las exigencias impuestas por la autoridad ambiental competente. Al ser el estudio de impacto ambiental un documento esencial para otorgar la licencia ambiental, es un documento complejo que se vuelve público una vez presentado a la autoridad ambiental. Además, compromete al peticionario en lo referente a las acciones que el define para efectuar la obra o proyecto al igual que aquellas actuaciones a las que se compromete para controlar, mitigar o compensar los efectos ambientales.

Así como los términos de referencia son un elemento unificador y ordenador de los estudios de impacto ambiental, es de gran utilidad que la autoridad ambiental se ciña a unos criterios y pautas generales para la evaluación de los estudios de impacto ambiental, de tal forma que cuando el evaluador haga su labor garantice

⁸⁷ Ibidem, p. 78.

la celeridad, armonía y efectividad del procedimiento.

De tal forma, el decreto 1220 de 2005 consagra unos criterios para la evaluación del estudio de impacto ambiental en su artículo 21 ordenando que la autoridad ambiental competente verifique:

- a. El cumplimiento de los términos de referencia (artículo 13 decreto 1220 de 2005) y el objeto y contenido del estudio de impacto ambiental (artículo 20 decreto 1220 de 2005).
- b. La información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar, así como las medidas de manejo ambiental correspondientes.
- c. La evaluación del plan de manejo ambiental y que este cumpla con las medidas adecuadas para la mitigación, corrección, prevención y/o compensación de los impactos ambientales identificados, así como los recursos (técnicos y financieros) requeridos.
- d. La presentación de un plan de contingencia consistente con el análisis de riesgos y vulnerabilidad del proyecto, obra o actividad.
- e. El plan de monitoreo con indicadores que faciliten la verificación del cumplimiento de los compromisos y obligaciones ambientales.

En conclusión, el estudio de impacto ambiental es esencial para otorgar o no la licencia ambiental, en consecuencia, lo que en él se presente debería integrarse a la licencia ambiental para darle obligatoriedad, pero al ser una herramienta usada por la Administración, solo tendrá carácter vinculante la decisión final. Este documento no es reglamentario ni contractual sino un documento preparatorio para la toma de una decisión.

“Constituye, ciertamente, una pieza procesal del expediente y fundamenta, en parte, la legalidad de la decisión, pero no vincula necesariamente al titular del proyecto. Las medidas previstas en el estudio, deben ser recogidas en la decisión como condiciones técnicas que constituyen esa decisión, imponiéndose así al titular”⁸⁸.

Como su nombre lo indica, el estudio de impacto ambiental es la evaluación que sobre el ambiente puede impactar una actividad, no sobre el hombre que para estos efectos no haría parte del ambiente sino que más bien sería el beneficiario directo de tal actividad, de tal forma que cuando en las normas se hable de estudios socioeconómicos del medio debe entenderse como gastos sociales que sirven como fundamento de los costos ambientales, ya que, si hay una afectación al ambiente, se producirá una afectación directa al medio social y económico por ser este quien debe soportar los costos que tal impacto produce en salud, vida, bienestar, vigilancia y educación.

4.4.1 Plan de manejo ambiental. Tal como se expuso anteriormente, el plan de manejo ambiental hace parte del estudio de impacto ambiental y así fue consagrado en un primer momento por la ley 99 de 1993 en su artículo 57. Más tarde, decreto 1753 lo definió como *“el plan que, de manera detallada, establece las acciones que se requieren para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad; incluye también los planes de seguimiento, evaluación y monitoreo y los de contingencia”⁸⁹.*

Sin embargo, *“no a todos los estudios de impacto ambiental se les exige la misma complejidad respecto de la información general, la descripción del proyecto y sus componentes. Hay proyectos cuyas características llevaron al legislador a*

⁸⁸ JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. El derecho ambiental y sus principios rectores. Citada en: GÓNZALEZ VILLA. O.p. cit. Pg. 394.

⁸⁹ Decreto 1753 de 1994. Artículo 1.

*considerar que pueden evaluarse y manejarse con un estudio ambiental más sencillo, al cual llamó simplemente plan de manejo ambiental. Este debe también presentarse para evaluación a la autoridad competente y se concentra especialmente en la descripción detallada del manejo de los impactos*⁹⁰. El plan de manejo ambiental también incluye “*los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad*”⁹¹.

Bajo tal entendido, el decreto 1753, se refería al plan de manejo ambiental como un requisito previo para llevar a cabo proyectos, obras o actividades que al no estar catalogadas dentro del listado de actividades a las cuales se les exigía licencia ambiental, no causaran un deterioro grave al medio ambiente. Sin embargo, no es cierto que aquellas actividades que por la ley y los reglamentos se les exige licencia ambiental, son las únicas que causan un deterioro o impacto al paisaje o al medio ambiente tan grave que se requiere de tal procedimiento, es decir, que existen casos en que el impacto es fatal para el ambiente pero al no estar dentro de tal clasificación sería permitida con tan solo un plan de manejo ambiental, convirtiéndose éste en una forma de obviar la licencia ambiental.

La exigencia previa de un plan de manejo ambiental para actividades no sometidas a licencia ambiental no se encuentra en la ley 99 de 1993 ni en el Código de Recursos Naturales Renovables, lo que implica un desacato al artículo 84 de la Constitución Política de 1991 que reza así: Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentadas de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir requisitos, permisos, licencia o requisitos adicionales para su ejercicio.

En realidad el plan de manejo ambiental apareció en la ley 99 de 1993 como un estudio de impacto ambiental y no como se pretendió en el decreto 2150 de 1995

⁹⁰ ÁVILA DE TISSOT. O.p. cit. Pg. 85.

⁹¹ Decreto 1753 de 1994. Artículo 1.

en un intento de tratarlo como un documento previo para el ejercicio de ciertas actividades y convertirse en un documento independiente al estudio de impacto ambiental para que con su sola presentación se permitiera el inicio de algunos proyectos. Así, la norma estableció que *“el Gobierno Nacional determinaría los casos en los cuales fuera suficiente la presentación de un plan de manejo ambiental para iniciar actividades. En este caso se fijarían los requisitos y contenidos de dichos planes de manejo ambiental”*⁹². Ante tal situación, se demandó la inconstitucionalidad de la norma expedida por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante el artículo 83 de la Ley 190 de 1995 para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública.

Argumentó el demandante que *“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 facultar al Gobierno para que modifique la ley por vía reglamentaria o para otorgarle facultades legislativas para modificar la ley 99 en cualquier tiempo, por lo menos en lo relativo a la exigencia de la licencia ambiental previa”*⁹³.

La Corte Constitucional en sentencia C-433 de 1996, para resolver la demanda partió de la siguiente pregunta: ¿la facultad concedida al Gobierno para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública, era enteramente discrecional?. A pesar que la ley no estipuló expresamente criterios para identificar regulaciones, trámites o procedimientos administrativos insustanciales se creyó que el ejecutivo al ser quien más contacto tiene con la función administrativa era quien tenía mejores razones y conocimiento para juzgar la necesidad o no necesidad de un trámite o

⁹² Decreto-ley 2150 de 1995. Artículo 134.

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia 433 de 1996.

exigencia pública.

Sin embargo, del mismo contexto de la ley se puede inferir la finalidad de la misma y así fijar el alcance de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República. Es claro entonces que la ley lo que pretendía era la lucha contra la corrupción al evitar el despilfarro de dinero y tiempo en trámites sin sentido y en ese sentido el ejecutivo debía ceñirse a tal objetivo so pena de incurrir en una extralimitación de las facultades conferidas.

“A juicio de la Corte la disposición claramente excede el marco preciso de las facultades atribuidas al Gobierno. La supresión o reforma de los procedimientos o trámites innecesarios, sólo podía llevarse a cabo por el Gobierno, actuando como legislador extraordinario, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la ley 190 de 1995, no así a través de un simple decreto reglamentario y en cualquier tiempo. La disposición acusada, en el fondo, pretende perpetuar las facultades extraordinarias y, adicionalmente, degradar el rango normativo de las reglas que lo desarrollan”⁹⁴.

Además el artículo 134 del decreto 2150 de 1995, al introducir el procedimiento del plan de manejo ambiental para el inicio de actividades sin necesidad de expedir una licencia ambiental, también excede las facultades del Gobierno quien simplemente es competente para fijar los contenidos y requisitos de dichos planes y determinar los casos en los cuales operará dicho tratamiento excepcional pero no para introducir un procedimiento como en este caso, para lo cual además se habría requerido la regulación mediante decreto reglamentario, es decir, que el tema quedaría sujeto a la libertad del Gobierno en cuanto al contenido y al tiempo de expedición de la norma. Problema que la Corte prevé en el fallo al afirmar que

⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia 433 de 1996.

los procedimientos, trámites y regulaciones legales, pueden ser derogados o reformados por normas de la misma jerarquía, pero el Gobierno al ser revestido de facultades extraordinarias, sólo podía reformar o suprimir ciertas instituciones y mecanismos previstos en las leyes si éstos se revelasen innecesarios, pero en lugar de hacerlo por sí mismo y emitir la condigna calificación, confió esta tarea al decreto reglamentario.

“La Corte encuentra inexecutable la norma en fundamento a la falta objetiva del juicio de no necesidad por parte del legislador extraordinario. La ilegitimidad denunciada, por esta razón, es todavía más evidente si se reflexiona sobre la importancia intrínseca de los procedimientos que las normas buscan preterir y que, salvo prueba en contrario, se enderezan objetivamente a proteger el ambiente sano y a brindar al Estado instrumentos para planificar adecuadamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales. (...) Si una actividad legalmente está sujeta a licencia ambiental, qué sentido puede tener, se pregunta la Corte, autorizar su iniciación 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”⁹⁵.

Más tarde, con la expedición del decreto 1220 de 2005 se consagró el plan de manejo ambiental como un ítem del estudio de impacto ambiental y no como un documento independiente, así el artículo 20 en su numeral 10 establece que: tal estudio deberá corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto, obra o actividad, e incluir lo siguiente:

“10: La propuesta de plan de manejo ambiental del proyecto, obra o actividad que deberá contener lo siguiente:

⁹⁵ Ibidem

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 y/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. Asimismo, 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 la 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. 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”.

4.5 CONTENIDO DE LA LICENCIA

La licencia ambiental se otorga o niega mediante resolución contra la cual se puede interponer el recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental que la profirió, recurso de apelación ante el Ministerio de Ambiente y de haber conocido la solicitud esta misma autoridad, sólo procederá el recurso de reposición.

El otorgamiento de la licencia se basará en el concepto técnico que evalúa el estudio de impacto ambiental, teniendo en cuenta que la información dada sea clara, completa y suficiente. Será fundamental también la viabilidad ambiental del proyecto haciendo recomendaciones y observaciones específicas relacionadas en su mayoría con un manejo más eficiente de los impactos.

La resolución entonces contendrá lo siguiente de acuerdo al artículo 25 del decreto 1220 de 2005:

- a. La identificación de la persona natural o jurídica, pública o privada a quien se autoriza la ejecución o desarrollo de un proyecto, obra o actividad, indicando el nombre o razón social, documento de identidad y domicilio.
- b. El objeto general y localización del proyecto, obra o actividad.
- c. Un resumen de las consideraciones y motivaciones de orden ambiental que han sido tenidas en cuenta para el otorgamiento de la licencia ambiental.
- d. Lista de las diferentes actividades y obras que se autorizan con la licencia Ambiental.
- e. Los recursos naturales renovables que se autorizan utilizar, aprovechar y/o afectar, así mismo las condiciones, prohibiciones y requisitos de su uso.
- f. Los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al Plan de Manejo

Ambiental presentado que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono o terminación del proyecto, obra o actividad.

g. La obligatoriedad de publicar el acto administrativo, conforme al artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

h. Las demás que estime la autoridad ambiental competente.

CONCLUSIONES

- El medio ambiente es según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972, el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas.
- La preocupación por el sacrificio de los recursos naturales ante el progreso económico e industrial suscitaron la conceptualización del desarrollo sostenible definido en la ley 99 de 1993 en su 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.
- El tema ambiental ha sido regulado tanto por el derecho internacional como por el derecho nacional, promoviendo siempre una protección especial al derecho a un ambiente sano por ser este una condición para la vida digna de las personas. Tal ha sido la importancia del derecho a un ambiente sano que se elevó a rango constitucional como es el caso de nuestra Carta Política de 1991 en su artículo 79, complementado por el artículo 80 que consagra el desarrollo sostenible.
- La jurisprudencia ha mantenido en diferentes fallos la misma posición acerca del lugar privilegiado que ocupa el derecho a un ambiente sano al estar en conexidad con el derecho a la salud y a la vida y ser un deber del Estado la protección ambiental mediante la planificación en general, y la fijación de políticas estatales, por una parte; y, por la otra, la consagración de acciones judiciales

encaminadas a la preservación del ambiente y a la sanción penal, civil o administrativa cuando se atente contra él, las cuales pueden ser impetradas por el mismo Estado o por cualquier ciudadano.

- Los antecedentes a la licencia ambiental, fueron la ley 23 de 1973 y el Código de Recursos Naturales a nivel nacional y a nivel internacional, el convenio sobre la diversidad biológica suscrito en Río de Janeiro en 1992, en el que Colombia se comprometió a requerir una evaluación de impacto ambiental y establecer planes de manejo, aun cuando puedan existir otros procedimientos adecuados para tal fin el más apropiado resulta ser la exigencia de licencias y permisos ambientales previos a la iniciación de las obras o actividades que presumiblemente afectarán el ambiente.

- El Código de Recursos Naturales en sus artículos 27 y 28 trae los verdaderos inicios de la figura de licencia ambiental en Colombia. El primero de ellos, consagrando la declaración de efecto ambiental que consiste en la manifestación que debe hacer un particular cuando al pretender iniciar una actividad advierte la posibilidad de generar un peligro al medio ambiente, así entonces no existía un listado de actividades, obras o proyectos que por su naturaleza necesitaran de un tratamiento especial, es decir, una licencia, sino que era el particular quien definía si ella podía o no causar algún deterioro lo que podía llegar a ser muy pretencioso porque el particular podía ajustar sus ideas a su conveniencia.

El artículo 28 por otro lado, se encargó de regular otra situación, la de la existencia de una serie de características de la obra que permitieran prever un deterioro grave al medio ambiente y no un simple peligro. En el evento en que se cumpliera tal condición, sería obligatorio un *Estudio ecológico y ambiental* (EEA) y en complemento, una licencia.

Sin embargo, la falta de reglamentación generó inconvenientes en la práctica como la posibilidad de interpretar las normas de tantas maneras que su aplicación se hizo cada vez más difícil. Este problema fue superado de alguna manera por la ley 99 de 1993, la cual derogó expresamente los artículos 27 y 28 del Código de Recursos Naturales, decreto 2811 de 1974.

- La ley 99 de 1993 como primera medida en la regulación de licencias ambientales, ordenó en su artículo 49 la obligatoriedad de una licencia ambiental para cualquier actividad, obra o proyecto que pudiera generar algún daño al ambiente o un cambio considerable al paisaje. En un afán por solucionar los inconvenientes alrededor de los artículos 27 y 28 del decreto 2811 de 1974, las actividades que causan un agravio a los recursos naturales, al paisaje o al ambiente son definidas previamente en la ley y en los reglamentos para establecer cuándo requieren de licencia ambiental y es así que se ha creado un listado de actividades sujetas a este trámite. Desafortunadamente, la expedición de tal listado ha sido tomada por los funcionarios como una lista taxativa, volviéndose más un procedimiento mecánico y no como un procedimiento en el que es necesario analizar cuál es el deterioro que puede causar una actividad y si sus efectos son tales que requieren de una licencia ambiental o no. Esto sin contar con la siguiente complicación: podría ejecutarse un proyecto muy peligroso para el medio ambiente y los recursos naturales sin estar en el listado o al contrario, se tendría que solicitar una licencia ambiental para una actividad que a pesar de no causar un deterioro grave al ambiente se encuentre en el listado de actividades. La licencia ambiental queda reducida así, a un simple trámite y no a lo que debería ser un mecanismo de planeación y gestión ambiental que se comprometa a garantizar la protección del medio ambiente. Aunque no podemos desconocer la facultad reglamentaria concedida por la ley 99 de 1993, ella debe estar sujeta a los parámetros fijados por la ley de tal forma, que los decretos expedidos después de la ley 99 no pueden olvidar que existe un mandato general en el artículo 49 en el que se fija la obligatoriedad de la licencia para las actividades que puedan

generar un impacto grave al ambiente. Es claro que este es un concepto amplio y que no es apto el manejo que muchas veces se le ha dado por los funcionarios, cuando se limitan a corroborar si la actividad está o no dentro del listado.

- La licencia ambiental es en realidad la autorización para adelantar obras, actividades o proyectos que potencialmente podrían causar un deterioro al medio ambiente o a los recursos naturales, convirtiéndose en un instrumento de planificación y prevención de daños, de allí que sea tan importante contar con un trámite en el que se haga el diagnóstico ambiental de alternativas, de ser solicitado por la autoridad ambiental y de un estudio de impacto ambiental en el cual se incluirá un plan de manejo que cuenta con unas medidas de corrección, mitigación, compensación y prevención. Sin embargo, no es tan claro que con ellas se puedan superar los daños o riesgos que puedan causarse al medio ambiente, ya que no es igual la responsabilidad derivada del incumplimiento de un contrato que la pérdida de un ecosistema. En uno el valor de la pérdida o daños pueden valorarse y la reparación puede ser integral; mientras que cuando hablamos de los recursos naturales no podría contarse con un resultado seguro o que en realidad garantice una compensación o reparo al daño causado.

- El trámite de otorgamiento de una licencia ambiental comienza con la solicitud que se hace a las autoridades ambientales y termina con una resolución que niega u otorga la licencia, ésta última decisión basada en la información dada en el estudio de impacto ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Apuntes sobre el derecho ambiental sano. En: Lecturas sobre derecho ambiental. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Tomo I. 2000-2002.
- AMAYA NAVAS, Oscar Dario. La Constitución ecológica de Colombia: análisis comparativo con el sistema constitucional latinoamericano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2002.
- AMAYA NAVAS, Oscar Darío. La naturaleza jurídica del derecho a gozar de un ambiente sano en el derecho constitucional comparado. En: Lecturas sobre derecho ambiental. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Tomo IV. 2003.
- ÁVILA DE TISSOT, Esperanza. Licencias Ambientales : aproximación práctica. Bogotá, Fescol, 1996.
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Derecho ambiental: fundamentación y normativa. Buenos Aires: Editorial Abeledo- Perrot, 1995.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente. Estocolmo, 1972.
- Conferencia de las Naciones Unidas. Río de Janeiro, 1992.
- Consejo de Estado, Sección primera. Sentencia de 4 de febrero de 2005.
- Constitución Política de 1991.
- Corte Constitucional. Sentencia T-182 de 1993.

- Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia C-328 de 1995.
- Corte Constitucional. Sentencia C-433 de 1996.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 359 de 1996.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 534 de 1996.
- Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 1997.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-442 de 1997.
- Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.
- Corte Constitucional. Sentencia C-509 de 1999.
- Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2000.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 671 de 2001.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 808 de 2001.
- Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002.
- Decreto 2811 de 1974.
- Decreto 1415 de 1978.
- Decreto 1753 de 1994.
- Decreto 2150 de 1995.

- Decreto 1728 de 2002.
- Decreto 1180 de 2003.
- Decreto 1220 de 2005.
- GÓMEZ MEJÍA, Alberto y VALENCIA, María Alejandra. Delincuencia ecológica: Diatribas sobre el concepto de ambiente sano. (Libro en preparación).
- GONZÁLES VILLA, Julio Enrique. Derecho Ambiental Colombiano: Parte general. Tomo I. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- HURTADO MORA, Jorge Iván. Apuntes al nuevo régimen de licencias ambientales en: Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo IV. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- <http://www.ciencia.net/VerArticulo/Abi%C3%B3tico?idArticulo=dse5oohn1eero1r46sx79>
- http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm
- <http://www.wwf.org.co/colombia/glosario.php?lang=es&sort=M>
- Ley 23 de 1973.
- Ley 99 de 1993.
- Ley 190 de 1995.
- LORDUY A., César. Herramientas o instrumentos constitucionales y legales para a defensa de los recursos naturales y el medio ambiente. En: Justicia ambiental: las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.

- LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, ARENAS CAMPOS, Carlos Adolfo, y otros. Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia.
- MACIAS GÓMEZ, Luis Fernando. Introducción al Derecho ambiental. Octava edición: Bogotá, Editorial Legis. 1998.
- NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Octava edición: Bogotá, Editorial Temis, 2000.
- PATIÑO POSSE, Miguel. Derecho ambiental colombiano. Bogotá: Editorial Legis, 1999.
- SANTOS BALLESTEROS, Jorge. Instituciones de responsabilidad civil. Tomo III. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2006.
- VALENCIA IRAGORRI, Maria Alejandra. El delito ecológico. Bogotá: Editorial Forum Pacis, 1996.

ANEXOS

Bogotá D.C.

Señora:

JULIANA HOYOS JIMÉNEZ

jhoyosjimenez@hotmail.com

Referencia: RADICADO 4120-E1-15140-JULIANA HOYOS JIMENEZ

En atención al correo electrónico recibido en esta Dirección, en el cual solicita información sobre la práctica de licencias ambientales en Colombia le informamos lo siguiente de acuerdo a las preguntas realizadas así:

" 1. De cuánto son los términos para tramitar una licencia ambiental? Son ellos los mismos que se encuentran en la ley y los reglamentos o en la práctica pueden variar?"

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 1220 de 2005 la evaluación sobre la procedencia de otorgar Licencia Ambiental se debe realizar en el término de 20 semanas a partir del autor de iniciación de trámite; es de aclarar que en el evento que se requiere información adicional por parte del solicitante, se realice protocolización de Consulta Previa, se convoque a Audiencia Pública o lo solicite el interesado, el conteo de dicho término se suspenderá.

" 2. Cuál es el número de licencias ambientales tramitadas por año? cuántas de ellas son aprobadas? "

Se encuentran en el siguiente cuadro:

AÑO	SOLICITUDES REALIZADAS	LICENCIAS AMBIENTALES OTORGADAS
2005	88	129
2006	86	105
2007	99	105

" 3. Qué mecanismos tiene el Ministerio de ambiente para controlar y vigilar las licencias ambientales otorgadas? "

La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales controla y vigila las licencias otorgadas, a través de visitas de seguimiento con el propósito de verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental.

" 4. Existe, en este momento, algún proyecto de modificación al trámite de las licencias ambientales? "

En la actualidad sigue vigente el Decreto 1220 de 2005, por medio del cual se reglamenta título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Atentamente,

MAGDA CONSTANZA CONTRERAS MORALES
Coordinadora Grupo de Relación con Usuarios
Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales

De: Juliana Hoyos Jiménez [mailto:jhoyosjimenez@hotmail.com]

Enviado el: Martes, 12 de Febrero de 2008 10:31 a.m.

Para: Direccion de Licencias Permisos y Tramites

Asunto: petición de información

Buenas tardes, mi nombre es Juliana Hoyos Jiménez, soy estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana y en este momento estoy realizando mi tesis de grado que lleva por título "Régimen Jurídico de las licencias ambientales en Colombia" es por esta razón que me interesa acceder a cierta información que será de gran utilidad para mi estudio. A continuación, me dirijo a ustedes con cuatro preguntas fundamentales para conocer cómo se desarrolla en la práctica el tema de las licencias ambientales en Colombia.

1. De cuánto son los términos para tramitar una licencia ambiental? Son ellos los mismos que se encuentran en la ley y los reglamentos o en la práctica pueden variar?
- 2.Cuál es el número de licencias ambientales tramitadas por año? cuántas de ellas son aprobadas?
3. Qué mecanismos tiene el Ministerio de ambiente para controlar y vigilar las licencias ambientales otorgadas?

Y por último,

4. Existe, en este momento, algún proyecto de modificación al trámite de las licencias ambientales?

Agradezco su atención y su respuesta en la medida de lo posible,

Juliana Hoyos Jiménez