



Autora: Lina María Muñoz Osorio
Título: Portón del Tiempo
Técnica: Fotografía digital
Dimensiones: Variables
Año: 2016

Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia

DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a10

* Artículo de reflexión resultado del proyecto *Evolución en la reglamentación de las licencias ambientales*, terminado en julio de 2015. Grupo de investigación *POLYGESTA – Política, Legislación y Gestión Ambiental*, Línea Ciencias Naturales – Ciencias de la Tierra y Medioambientales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Investigador principal: Carlos Zárate Yepes. Coinvestigadores: Norman Andrés Gómez Quintero, Diana Castaño Torres y Viviana Gil Hernández.

Citación de este artículo con el sistema APA: Zárate Yepes, C. A. et al. (2016). Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia. *Estudios de Derecho*. 73 (161), 205-225. DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a10

Fecha de recepción: 22 de junio 2016

Fecha de aprobación: 29 de junio 2016

Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia

Carlos Alberto Zárate Yepes¹, Norman Andrés Gómez Quintero², Diana Castaño Torres³, Viviana Gil Hernández⁴

Resumen

Con la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, actual Código de Recursos Naturales Renovables, se dio gran importancia a todo lo que tiene que ver con la conservación de los Recursos Naturales Renovables y el Medio Ambiente, la relación sociedad-naturaleza en la conservación de los mismos, la regulación en cuanto a la oferta de los recursos naturales y el control y manejo en los impactos ocasionados en diferentes proyectos, obras o actividades. Este decreto estableció la necesidad de obtener licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones que la legislación Colombiana ha modificado sustancialmente durante los últimos 23 años, después de la promulgación de la Ley 99 de 1993, principalmente en su título VIII donde se hace referencia al tema de licencias ambientales, los cuales han sido modificados permanentemente en la Normatividad Ambiental posterior.

Palabras clave: licencia ambiental, autoridad ambiental, ANLA, DAA, EIA, impacto ambiental.

Analysis of the time for granting the environmental license in Colombia

Abstract

With the issuance of the Decree Law 2811 of 1974, current Code of Renewable Natural Resources, great importance was attached to everything that has to do with the conservation of Renewable Natural Resources and Environment, society-nature relationship in conservation of the same, the regulation on the supply of natural resources and the control and management in the resulting impacts on different projects, works or activities. This decree established the need to obtain environmental licenses, permits, concessions and authorizations that the Colombian legislation has changed substantially over the last 23 years, after the enactment of Law 99 of 1993, mainly in its title VIII where it refers to the subject environmental licenses, which have been permanently modified in subsequent Environmental Regulations.

Keywords: environmental license, environmental authority, ANLA, DAA, EIA, environmental impact.

Análise dos tempos para a concessão da licença ambiental na Colômbia

Resumo

Com a expedição do Decreto Lei 2811 de 1974, atual Código de Recursos Naturais Renováveis, conferiu-se grande importância a tudo o que tem a ver com a conservação dos Recursos Naturais Renováveis e o Meio-Ambiente, a relação sociedade-natureza na conservação deles mesmos, a regulamentação quanto à oferta dos recursos naturais e o controle e gestão nos impactos causados em diferentes projetos, obras ou atividades. Este decreto estabeleceu a necessidade de obter licenças ambientais, permissões, concessões e autorizações que a legislação colombiana tem modificado consideravelmente durante os últimos 23 anos, após a promulgação da Lei 99 de 1993, principalmente no seu título VIII onde se faz referência ao assunto das licenças ambientais, os quais foram modificados permanentemente na Normatividade Ambiental posterior.

Palavras-chave: licença ambiental, autoridade ambiental, ANLA, DAA, EIA, impacto ambiental.

-
- 1 Profesor asociado a la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Abogado, Universidad de Antioquia, Especialista en Derecho Ambiental, Economista Agrícola Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Derecho Procesal. Secretario de Sede Universidad Nacional de Colombia. Coordinador del Grupo de Investigación *POLYGESTA- Política, Legislación y Gestión Ambiental*, Línea Ciencias Naturales- Ciencias de la Tierra y Medioambientales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Correo electrónico: cazarate@unal.edu.co
 - 2 Estudiante de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Perteneció al Grupo de Investigación *POLYGESTA- Política, Legislación y Gestión Ambiental*, Línea Ciencias Naturales- Ciencias de la Tierra y Medioambientales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Correo electrónico: nagomezq@unal.edu.co
 - 3 Estudiante de Ingeniería Ambiental de la Universidad de San Buenaventura Medellín. Correo electrónico: dianacastanot@gmail.com
 - 4 Ingeniera Administradora de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Perteneció al Grupo de Investigación *POLYGESTA- Política, Legislación y Gestión Ambiental*, Línea Ciencias Naturales- Ciencias de la Tierra y Medioambientales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Correo electrónico: vigilhe@unal.edu.co

Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia

Introducción

Las diferentes Autoridades Ambientales, el Congreso de la República y la Presidencia de Colombia, sustentados en la necesidad de realizar un trabajo más ágil, completo y coordinado, han expedido diferentes normas que modifican considerablemente diferentes conceptos, plazos y obligaciones de la Licencia Ambiental para la ejecución de proyectos, obras y actividades. El presente estudio hace un análisis comparativo sobre los cambios en los tiempos para el otorgamiento de licencias ambientales, e igualmente analiza la inclusión, exclusión y modificación de algunos conceptos que también marcan la diferencia en cada una de estas normas que se han expedido durante los últimos 23 años. Por lo anotado, aquí se pretende hacer una revisión de la normatividad en cuanto a licencias ambientales, haciendo énfasis en los temas antes mencionados, con el fin de denotar qué tan acertados han sido los entes reguladores en cuanto al contenido de cada norma y las modificaciones que principalmente en los tiempos para su análisis y otorgamientos han quedado consignados en las diferentes normas expedidas al respecto.

Análisis normativo

Desde la promulgación del Decreto Ley 2811 de 1974 - Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente - y de sus artículos 27 y 28 que regularon la Declaración de Efecto Ambiental (DEA) y el Estudio Ecológico Ambiental (EEA), respectivamente, Colombia consagra la necesidad de declarar el efecto ambiental negativo y la correspondiente evaluación del impacto ambiental derivado de los diferentes proyectos, obras y actividades; pero, solo hasta la promulgación de la Ley 99 de 1993, se evidencia de una manera más integral la existencia de un sistema de licenciamiento más estructurado. Esta al definir Licencia Ambiental, la asume 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. (Ministerio de Ambiente, 1993).

Desde su implementación, el procedimiento de licenciamiento ambiental ha sido considerado como un instrumento de planificación y control ambiental, el cual ha permitido evaluar los posibles impactos que los proyectos, obras o actividades puedan generar en los ecosistemas o en las comunidades y de esta manera garantizar la protección del medio ambiente y la calidad de vida de las poblaciones. Pero en la actualidad, esta idea se ha ido debilitando gracias a que las normas que regulan este procedimiento han sufrido una gran cantidad de modificaciones debido a diferentes situaciones, como la adaptación al cambio climático, la capacidad técnica de las autoridades ambientales para evaluar los procesos de licenciamiento y principalmente a la presión de los sectores económicos, los cuales buscan la reducción de los requisitos y plazos en los que se desarrolla dicho proceso, porque los consideran un limitante para la economía colombiana; una economía que ahora fundamentada principalmente en la explotación y exportación de los recursos naturales. Es por esto que el proceso de obtención de licencias ambientales ha adquirido gran importancia, ya que es uno de los mecanismos más significativos con que se cuenta actualmente en Colombia, para controlar la adecuada explotación de recursos naturales tanto renovables como no renovables en el país, y por esta vía, garantizar la oferta adecuada de bienes y servicios ambientales, su conservación y manejo para las generaciones presentes y futuras, tal cual lo establece el artículo 3 de la Ley 99 de 1993.

Un riesgo en la reducción de tiempos para el estudio y otorgamiento de las licencias ambientales y la realización de los estudios ambientales, tiene que ver con que el propietario del proyecto, obra o actividad, puede suprimir o no detallar información importante u oportuna que pudiera ser de utilidad al momento de la aprobación de una licencia ambiental; generando que análisis e investigaciones que realicen las Autoridades Ambientales, puedan no tener todo el rigor necesario, primero por los nuevos tiempos establecidos y segundo, por la celeridad en la elaboración de los estudios que soportan el otorgamiento de la licencia ambiental, obligándose por una sola vez a solicitar información adicional; a propósito de esto la Contraloría indicó lo siguiente:

La disminución de los tiempos para el otorgamiento de las licencias ambientales puede conllevar a que las diferentes fases se adelanten sin la rigurosidad que ameritan, toda vez que es evidente la debilidad de las autoridades ambientales en su capacidad institucional para llevar a cabo las etapas del proceso de licenciamiento. (Rodríguez, 2011).

La reducción de los tiempos y que los términos sean perentorios, han hecho que la autoridad ambiental se transforme en un ente expedidor de licencias, debilitándose su función de veeduría, seguimiento y control, aspectos fundamentales para la protección y conservación del medio ambiente. Estas circunstancias conllevan a que las autoridades se vean obligadas a realizar procesos de licenciamiento contra el tiempo, respondiendo a las necesidades del desarrollo económico, en vez de cumplir su objetivo, que es la protección ambiental, lo cual va en detrimento de la gestión y conservación del medio ambiente.

Gracias a las dificultades que se han presentado en este procedimiento y al interior de las entidades con competencias para otorgar licencias ambientales, el Gobierno decidió crear por medio del Decreto 3573 del año 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la cual surgió como una institución de apoyo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en todos los procesos relacionados con licenciamiento ambiental, en aquellos proyectos que no son competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), que son de interés nacional y que en la Ley 99 de 1993, eran competencia del Ministerio del Medio Ambiente.

Antes de la promulgación del Decreto 3573 de 2011, el otorgamiento de la licencia ambiental a los grandes proyectos era efectuado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), combinando en el Ministerio funciones técnicas y políticas, lo cual se ha considerado abiertamente inconveniente. Con la creación del ANLA, se busca especializar al Ministerio en temas de formulación de políticas y al ANLA en aspectos técnicos y de autoridad, como es en este caso el otorgamiento de las licencias ambientales.

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

En Colombia para solicitar una licencia ambiental se deben seguir los pasos que están estipulados en la norma, por parte de la autoridad ambiental competente, llámese Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANLA, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y en algunos casos especiales, según el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993, las ciudades, distritos y áreas metropolitanas con más de 1 millón (1.000.000) de habitantes, en su perímetro urbano.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, inicialmente en su artículo 58, se presenta el procedimiento que se debe seguir para obtener una licencia ambiental. El primer cambio se da con la expedición del Decreto 1753 de 1994, solo 2 años después de la expedición de la primera norma que regula este procedimiento.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 58 describe el procedimiento de la siguiente manera (Figura 1). En forma resumida, indica que el interesado en la Licencia Ambiental debe presentarse con el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) ante la autoridad correspondiente; desde ese momento, la autoridad dispone de 30 días para solicitar alguna información adicional. Después de que llegue esta información, en caso de haber sido solicitada, el interesado cuenta con 15 días para que la Autoridad Ambiental (AA) solicite los conceptos técnicos o información pertinente a otras autoridades o entidades, y estas últimas deben dar respuesta en un término de 60 días. Posteriormente y en un plazo no mayor a 60 días, la autoridad ambiental debe decidir si otorga o no la licencia.

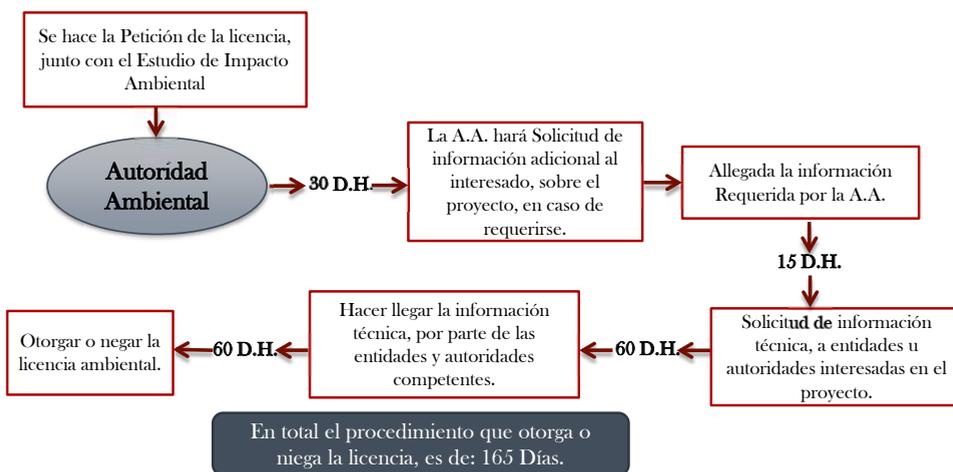


Figura 1: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental de la Ley 99 de 1993 (Ministerio de Ambiente, 1993)

Fuente: Elaboración propia

Según la Figura 1, se observa que el tiempo total para el otorgamiento o negación de la licencia ambiental según lo establecido en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993 es de 165 días hábiles. En todo caso, uno de los aspectos más criticados es la opción que tenía la Autoridad Ambiental para solicitar información adicional en varias ocasiones, como quiera que no se estipula una limitación expresa en este decreto al número de veces que se pudiera requerir al interesado, lo cual generó que en

diferentes momentos la Autoridad Ambiental solicitara en distintas oportunidades al dueño del proyecto, obra u actividad, para que allegara nueva información, lo cual extendía considerablemente el tiempo para otorgar o negar una licencia ambiental y generaba, según los interesados, incremento en los costos e inseguridad jurídica para los empresarios.

El primer decreto que reglamentó el procedimiento para la obtención de las licencias ambientales luego de la expedición de la Ley 99 de 1993, fue el Decreto 1753 de 1994. Con este decreto, no solo los tiempos cambiaron, sino también el procedimiento; porque a partir de ese año se introdujo en la nueva reglamentación el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), por lo que cualquier interesado en obtener una licencia ambiental, debería revisar el artículo 17 de dicho decreto, para definir si su proyecto, obra o actividad requería o no del DAA y, por tanto, tendría que elaborar dicho diagnóstico de acuerdo a unos Términos de Referencia (TdR) que le permitieran cumplir con el mencionado requisito. Dado el caso que el proyecto requiriera DAA, el interesado debía solicitar términos de referencia para su elaboración; respuesta que debía ser brindada en un plazo no mayor a los 30 días después de recibida la solicitud.

Después de presentado del DAA si este era necesario, la autoridad ambiental contaba con 60 días para decidir sobre cuál de las alternativas se debería presentar el EIA. Por esto la exigencia del DAA se constituía en un gran avance en materia ambiental, pues obligaba al dueño del proyecto, obra o actividad a pensar y proponer diferentes alternativas para realizar el proyecto, y sobre la menos impactante, luego de la valoración recibida por la autoridad ambiental, se exigía el Estudio de Impacto Ambiental; en ese sentido, mantener de manera amplia esta posibilidad se constituía en una gran oportunidad para generar propuestas y estrategias que favorecieran la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales y el ambiente. Si por el contrario no era necesaria la presentación del DAA, la autoridad contaba con 60 días hábiles para expedir los términos de referencia correspondientes para la elaboración del EIA. Después de presentarse el EIA, y dentro de los 30 días hábiles siguientes, la autoridad podía solicitar información adicional sobre el proyecto las veces que fuera necesario. Al igual que en el artículo 58 de la Ley 99, se contaba con 75 días hábiles para que la autoridad solicitara los conceptos técnicos o información pertinente a otras autoridades o entidades, y durante este mismo tiempo, dichas entidades debían dar respuesta. Finalmente, después de tener reunida toda la información, la autoridad ambiental contaba con 60 días hábiles para definir si se otorgaba o no la Licencia Ambiental al interesado.

Si la decisión de otorgar o negar la licencia estaba en manos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y no de la CAR, el tiempo

aumentaba en 60 días hábiles, es decir, después de que se solicitaba información a otras entidades, el Ministerio contaba con 120 días hábiles para tomar una decisión; lo anterior está consagrado en el capítulo VI numeral 5 del Decreto 1753 de 1994:

Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones adicionales a otras autoridades o entidades, se expedirá el auto de trámite que declare reunida toda la información requerida. 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 que no podrá exceder de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la expedición del citado auto. Tratándose de las Licencias Ambientales que otorga el Ministerio del Medio Ambiente el término para dicho otorgamiento será hasta de ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del auto de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida. (Presidencia de la República de Colombia, 1994).

A continuación, en la figura 2 se presenta el paso a paso para el proceso de licenciamiento ambiental extraído del Decreto 1753 de 1994.

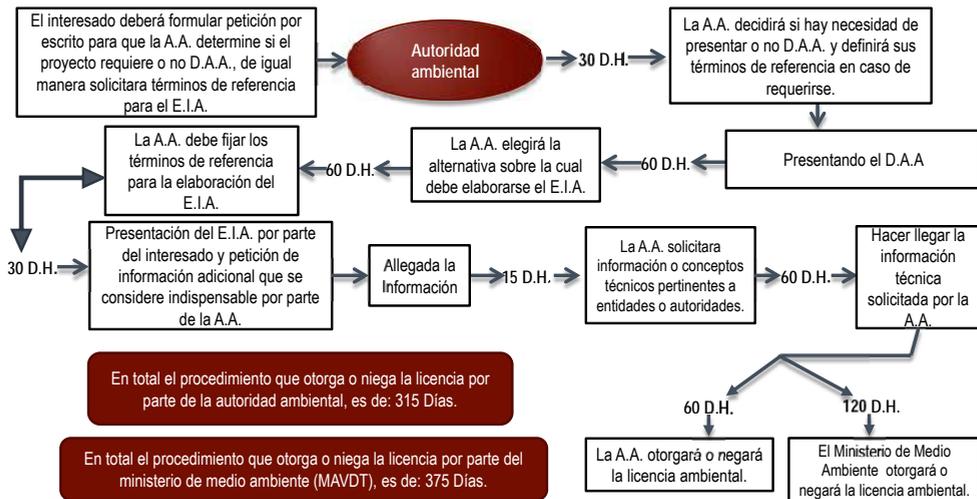


Figura 2: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental del Decreto 1753 de 1994. (Presidencia de la República de Colombia, 1994)

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, los tiempos que ofrecía el Decreto 1753 de 1994 son mayores a los que inicialmente eran presentados por la Ley 99 de 1993, debido al cambio en el procedimiento, porque el Decreto 1753 de 1994 brindaba la opción de solicitar o no la presentación de un DAA, y solo para dar respuesta a esto se

contaba con 30 días hábiles, además, se adicionaron 120 días hábiles más en el trámite de elección de la alternativa y de la expedición de los términos de referencia para ella; lo que permite resaltar que la autoridad con este decreto tenía más tiempo para hacer una revisión más completa y exhaustiva, y elegir la alternativa menos contaminante o más beneficiosa para permitir la ejecución de cualquier proyecto, obra o actividad. En total, el Decreto 1753 de 1994 presentaba un procedimiento que tardaba 315 días hábiles si la licencia la otorgaba una autoridad ambiental, y 375 días hábiles si era otorgada por el Ministerio.

En el año 2002, se expidió el Decreto 1728 y con éste se introdujeron nuevos cambios en los tiempos del procedimiento. El proceso comenzaba cuando el interesado solicitaba a la autoridad ambiental que determinara si el proyecto, obra o actividad requería o no de un DAA, esto para los proyectos estipulados en los artículos 8 y 9 que era los únicos sujetos a la necesidad de la licencia ambiental. La solicitud se hacía debido a que se eliminaba el listado de los proyectos que requirieran específicamente este estudio y por ende todos estaban sujetos a que la AA determinara si requerían o no DAA; por lo cual la respuesta debía ser otorgada en un tiempo no superior a los 15 días hábiles.

Después de que el peticionario entregaba el DAA, en caso de que lo requiriera, la autoridad disponía de 30 días hábiles para dar una respuesta de la alternativa seleccionada y de la expedición de los TdR para el EIA. Luego de culminado este tiempo, la autoridad expedía un Auto en los siguientes 10 días hábiles donde se constataba el inicio del trámite; en los siguientes 20 días hábiles, el Auto de inicio era enviado a archivar en el expediente y durante este mismo lapso se debían cancelar por parte del interesado los costos por concepto de servicio ambiental, los cuales se estipulaban en dicho Auto. Posterior a la entrega del EIA, se contaba con 30 días hábiles para que la autoridad solicitara información adicional al peticionario sobre el proyecto, y 15 días hábiles más para pedir información o conceptos técnicos a otras autoridades o entidades implicadas, interesadas o no en el proyecto, obra o actividad, quienes debían dar respuesta en un término menor a los 30 días hábiles. Finalmente, se debía obtener una respuesta de la autoridad ambiental entre los 30 días hábiles siguientes. La figura 3 muestra el procedimiento que debía realizarse para la obtención de la licencia ambiental según el Decreto 1728 de 2002.

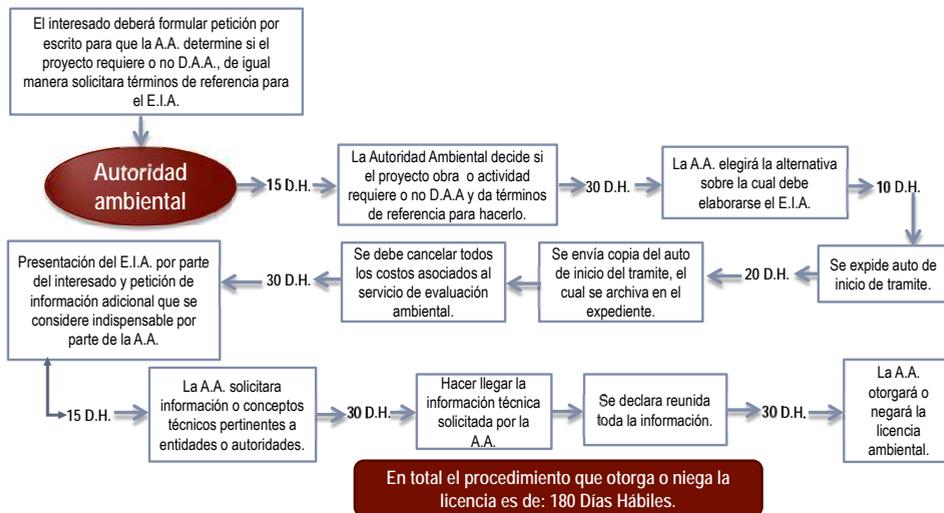


Figura 3: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental del Decreto 1728 de 2002. (Presidencia de la República de Colombia, 2002)

Fuente: Elaboración propia

Según la figura 3, el tiempo total requerido para realizar el proceso para otorgar o negar la licencia ambiental era de 180 días hábiles. Como se puede observar, los tiempos cambiaron visiblemente en comparación con el decreto anterior, donde el procedimiento total tardaba aproximadamente 315 días hábiles; este cambio se debió a la disminución de aproximadamente el 50% en la mayoría de los plazos, por ejemplo, en el Decreto 1753 de 1994 la autoridad contaba con 30 días hábiles para dar respuesta sobre si un proyecto requería o no de un DAA, mientras que en el Decreto 1728 de 2002 este tiempo se redujo a 15 días hábiles. Esta reducción podría analizarse como algo positivo, si se aumentara ese tiempo en otros ítems que requieren más atención y tiempo de análisis, pero no, y además la misma reducción se dio con los tiempos de respuesta de la autoridad para elegir la alternativa sobre la cual se debía hacer el EIA, el tiempo de espera de información por parte de otras entidades y el tiempo para tomar la decisión de otorgar o no la licencia, en el Decreto 1753 este tiempo era de 60 días, en este Decreto se redujo a la mitad dando como resultado 30 días en ambos pasos; en conclusión se redujo notoriamente el procedimiento.

En el 2003 se expidió el Decreto 1180, allí de nuevo se incluyeron en el artículo 14 los proyectos, obras o actividades que únicamente estuviesen sujetos a preguntarle a la autoridad ambiental si requerían o no el DAA; esta solicitud era enviada por el peticionario y durante los próximos 10 días hábiles la autoridad debía remitir la respuesta. En este Decreto se hizo la aclaración sobre el conflicto

de competencias entre autoridades y en el caso de que llegasen a existir, era responsabilidad del Ministerio de Ambiente decidir cuál de las autoridades quedaría al frente del procedimiento, esta decisión debía ser tomada a más tardar en 15 días hábiles. De no presentarse ningún conflicto, se procedía a la presentación del DAA durante los 15 días hábiles después de la respuesta de la autoridad ambiental. Pasados otros 15 días hábiles, la autoridad ambiental daba respuesta sobre la alternativa a la cual el interesado debía realizarle el EIA y 30 días hábiles después, debía hacer entrega al interesado en obtener la licencia, de los términos de referencia para la elaboración del EIA, el cual tenía igualmente 30 días hábiles para entregarlo a la autoridad. Después de entregado el EIA, la AA tenía un plazo de 15 días hábiles para solicitar información adicional o conceptos técnicos a otras entidades, donde la respuesta a dicha petición debía ser enviada en un plazo de 30 días hábiles. Por último, la autoridad negaba o aprobaba la licencia en los siguientes 15 días hábiles. La figura 4 muestra el procedimiento que debía realizarse para la obtención de la licencia ambiental según el Decreto 1180 de 2003.

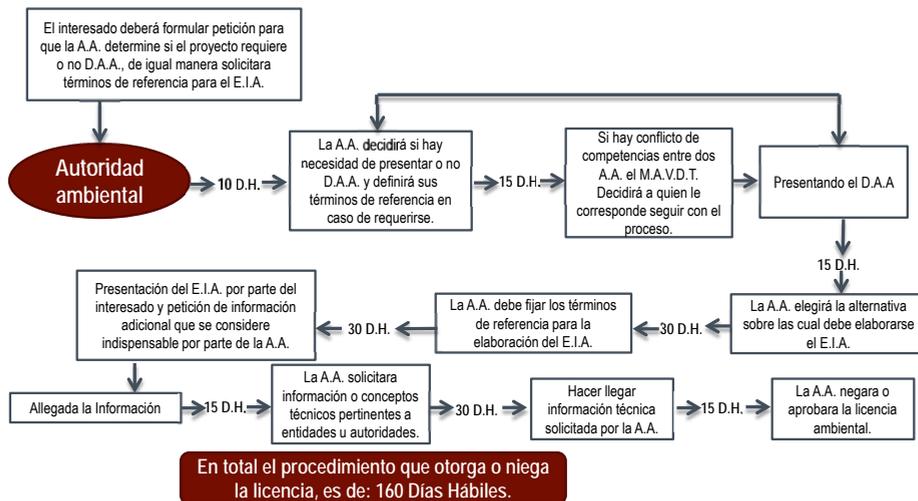


Figura 4: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental del Decreto 1180 de 2003. (Presidencia de La República de Colombia, 2003)

Fuente: Elaboración propia

Según la imagen anterior, el procedimiento de licenciamiento ambiental constaba de 160 días hábiles, 20 días hábiles menos que el procedimiento expuesto por el Decreto 1728 de 2002. Se evidencia un cambio notorio en el procedimiento, pues en el Decreto 1180 de 2003 se disminuyó en 5 días hábiles el tiempo que tenía la Autoridad Ambiental para determinar si un proyecto requería o no de un DAA, haciendo ese proceso más ágil. Igualmente, se observa una disminución del 50%

del tiempo, respecto al Decreto 1728 de 2002, en varios de los pasos a seguir en el procedimiento, tales como, el tiempo estimado para que la autoridad ambiental diera respuesta sobre la alternativa en la cual se debía realizar el EIA, y el plazo para otorgar o negar la licencia, que antes contaba con 30 días hábiles, y con el Decreto 1180 de 2003 ya solo se disponía de 15 días hábiles; lo que demuestra una mayor disminución de los términos establecidos para el otorgamiento o negación de la Licencia Ambiental, su análisis y consideración.

Dos años después, se expidió el Decreto 1220 de 2005, que presentó variaciones en el flujo del proceso; inicialmente el interesado en la licencia solicitaba a la autoridad ambiental competente determinar si su proyecto requería o no del DAA, esto si presentaban las especificaciones del artículo 17 del mismo Decreto, después la autoridad debía dar respuesta y expedir los términos para la elaboración del estudio; seleccionada la alternativa apropiada la autoridad debía dar los TdR para la elaboración del EIA y radicado este, la AA debía declarar reunida la información en 10 días hábiles, sumado a esto la AA tenía 20 días hábiles para solicitar al interesado información adicional sobre el proyecto si lo consideraba necesario y también 15 días para solicitar información y conceptos técnicos a otras entidades involucradas o interesadas en el proyecto, la cual debía enviarse en un término no mayor a 30 días hábiles y, finalmente, la AA en 15 días negaba o concedía la licencia al igual que en el Decreto 1180 de 2003. El procedimiento detallado para el otorgamiento de la licencia ambiental estipulado en el Decreto 1220 de 2005 se muestra en la figura 5.

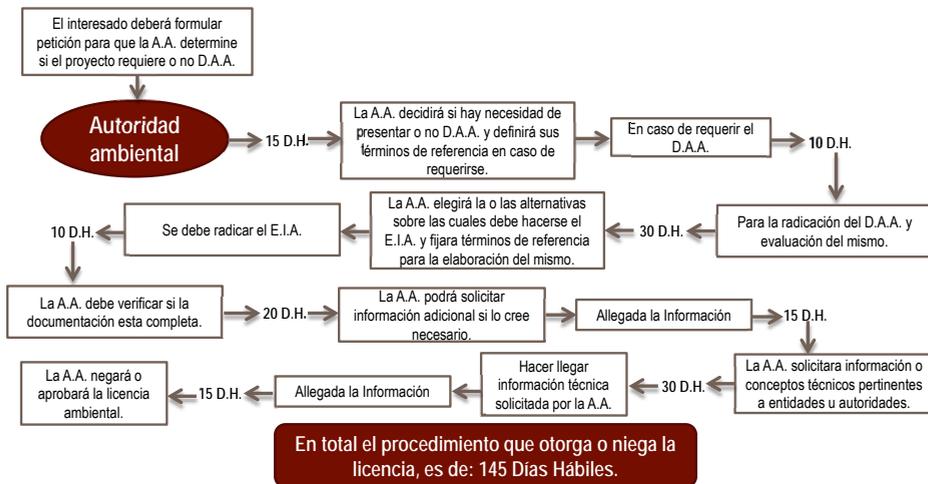


Figura 5: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental del Decreto 1220 de 2005. (Presidencia de la República de Colombia, 2005)

Fuente: Elaboración propia

La figura 5 presenta el trámite requerido por el decreto 1220 de 2005 para que al peticionario se le otorgara o negara la licencia ambiental. El proceso completo duraba 145 días hábiles, 15 días hábiles menos que el decreto anterior, ya que se eliminó el paso del conflicto de competencias, situación que en el Decreto 1180 de 2003 demandaba 15 días hábiles.

Adicional a esto se volvió a aumentar el tiempo con el que contaba la autoridad ambiental para tomar la decisión de si un proyecto, obra o actividad requería o no el DAA, pero este fue disminuido con el paso de la radicación del mismo y anexo a esto, se recargó el ítem donde la AA debía evaluar, escoger la alternativa y entregar los TdR para la elaboración del EIA, por lo cual se evidencia que el tiempo que más se redujo fue aquel en el cual la AA debía tomar decisiones, que como ya lo indicamos podían comprometer la capacidad de análisis de los estudios para una más acertada decisión.

Como se puede notar, cada nuevo decreto, trae consigo la disminución de días a lo largo de todo el procedimiento, debido a que el desarrollo del país ha sido de forma exponencial y este ha requerido más consumo de productos, bienes y servicios, que para ser producidos necesitan de la intervención de proyectos, obras o actividades que exploten y exporten los recursos naturales renovables y no renovables para satisfacer esas necesidades; por lo cual los diferentes sectores a lo largo de los años han presionado más los gobiernos y a las autoridades, y estos a su vez han sido flexibles con respecto a la expedición de normas que disminuyen esos tiempos y modifican los requerimientos de estudios y obligatoriedad de los mismos, lo que finalmente permite la operación y puesta en marcha de los proyectos que modifican, alteran e impactan en forma negativa las relaciones entre medio ambiente, cultura y sociedad.

Cinco años después se promulgó el Decreto 2820 de 2010, el cual permitió nuevamente la modificación de los tiempos y los requisitos para el procedimiento de licenciamiento. El proceso iniciaba cuando el interesado en adquirir la licencia ambiental ubicaba su proyecto, obra o actividad en el artículo 18 del decreto 2820 de 2010 y solicitaba a la autoridad ambiental el pronunciamiento sobre si debía o no presentar un DAA; de requerirse el DAA, la autoridad fijaba los términos de referencia para su elaboración. Después de presentado el DAA, la AA elegía la alternativa menos impactante y fijaba los términos de referencia para la elaboración del EIA. Después, se expedía un auto de inicio, y la autoridad disponía de un tiempo determinado para solicitar información adicional o conceptos técnicos a otras entidades o al peticionario y finalmente otorgaba o negaba la licencia. A continuación, la figura 6 discrimina cada uno de los pasos a seguir y los plazos que tenían la autoridad y el interesado dentro del procedimiento del Decreto 2820 de 2010.

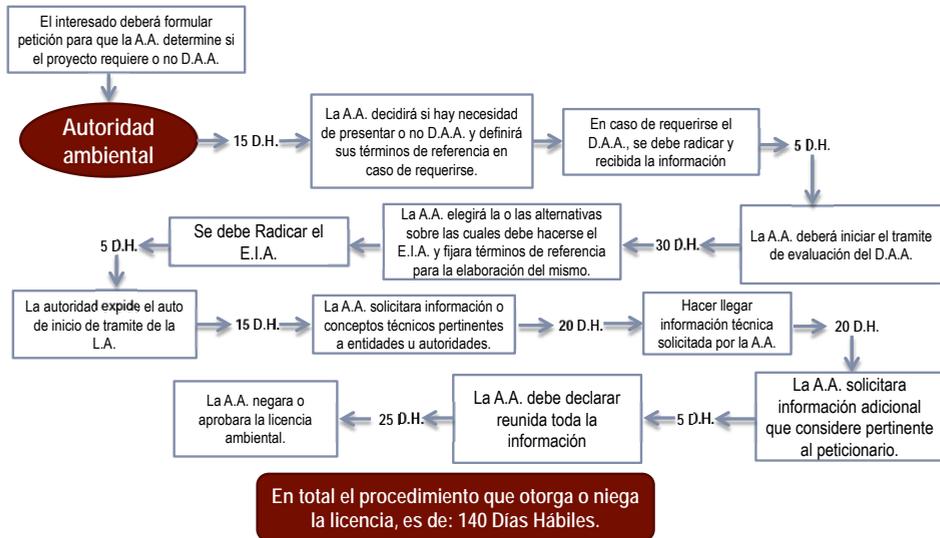


Figura 6: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental del Decreto 2820 de 2010. (Presidencia de la República de Colombia, 2010)

Fuente: Elaboración propia

El procedimiento presentado en la figura anterior por el Decreto 2820 de 2010, tenía una duración de 140 días hábiles, es decir, 5 días hábiles menos que el anterior, lo que muestra la constante intención de disminuir los tiempos del procedimiento. En este caso el procedimiento no tuvo mayores variaciones respecto al procedimiento anterior promulgado por el Decreto 1220 de 2005, solo se presentaron modificaciones en algunos de los plazos, más no en los pasos a seguir para que al beneficiario le fuese otorgada o negada la licencia. Al igual que en procedimientos anteriores, la autoridad ambiental disponía de 15 días hábiles para determinar si un proyecto requería o no de la presentación de un DAA de acuerdo a lo mencionado anteriormente y de 30 días hábiles para elegir a cual alternativa se le debía realizar un EIA. Los cambios se generaron en el momento en que la autoridad debía dar inicio al trámite de evaluación del DAA, porque antes esta actividad tenía un plazo de 10 días hábiles, pero con el decreto 2820 de 2010 este tiempo se disminuyó a tan solo 5 días hábiles; esta misma situación sucedía en el momento en que la autoridad debía expedir el Auto de inicio del trámite de obtención de la licencia. Posteriormente la AA debía solicitar información o conceptos técnicos a otras entidades, solicitud que se debía hacer en los siguientes 15 días hábiles, esta actividad tenía un plazo de 20 días hábiles en el procedimiento anterior, pero que finalmente esta información se solicitaba, solo si la autoridad lo creía pertinente.

Finalmente el procedimiento aumentó el tiempo que tenía la autoridad para dar una respuesta al interesado sobre si otorgaba o no la licencia. Tiempo que en el decreto anterior era de 15 días hábiles, y en este era de 25 días hábiles; esta situación podría reflejar que aunque en general el procedimiento del Decreto 2820 de 2010 se realizaba en un tiempo más corto, se le estaba asignando un mayor número de días a las actividades que en realidad requerían tiempo de análisis y toma de decisiones.

Solo un año después, el artículo 58 de la Ley 99 de 1993 fue modificado por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011, el cual generó grandes cambios en el procedimiento, comenzando por la omisión o no especificación de la realización de un DAA por parte del interesado. Este procedimiento iniciaba con la petición por parte del interesado de la licencia ambiental, presentando junto con dicha petición el EIA a la autoridad ambiental, quien disponía de 30 días hábiles para solicitar información adicional del proyecto al interesado, posteriormente contaba con 10 días hábiles para pedir información o conceptos técnicos a otras entidades, esta información debía ser suministrada en un plazo de 30 días hábiles. Por último, la autoridad ambiental debía dar respuesta sobre la aprobación o no de la licencia ambiental en los próximos 90 días hábiles. La modificación realizada al procedimiento se presenta en la figura 7, donde se muestran sus pasos y sus plazos.

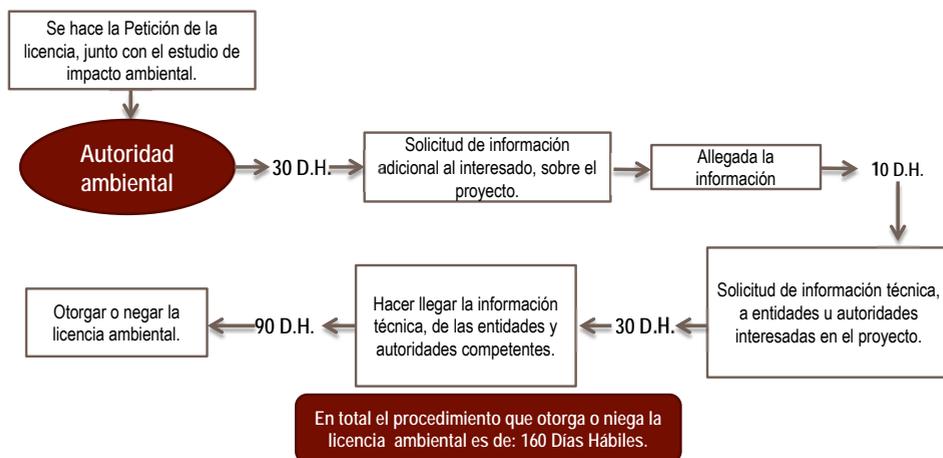


Figura 7: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental del artículo 224 de la Ley 1450 de 2011. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Fuente: Elaboración propia

La figura 7 presenta las etapas que contenía el nuevo procedimiento, las cuales disminuyeron notoriamente, pero a estas pocas etapas se les dio más tiempo

para el análisis y la toma de decisiones por parte de la AA. Como se mencionó anteriormente, a diferencia de las otras normas, este artículo omitió la presentación de un DAA, requisito que permitía a la autoridad ambiental determinar qué alternativa de las presentadas era la más adecuada para ejecutar el proyecto, obra o actividad, sin este paso, el interesado en la licencia era quien decidía cual era la manera más conveniente para realizar el proyecto, limitando la capacidad técnica de la AA y las posibilidades de impactar en menor medida el medio ambiente y la calidad de vida de las personas. En términos de plazos, el procedimiento se volvió un poco más extenso, pero con la certeza de que la autoridad contaba con más tiempo para la recolección de la información, el análisis y la toma de las decisiones, punto bastante rescatable de esta modificación.

La modificación de este artículo, no derogó explícitamente el anterior decreto, por lo cual, en cuanto a la obligatoriedad de pedir licencia ambiental para la ejecución de algún proyecto, obra o actividad, seguía ceñida a los artículos 8 y 9 del Decreto 2820 de 2010 y los requisitos de la información a presentar y a ser diligenciada por parte del peticionario, también debía cumplir con las especificaciones del mismo.

Ya para el año 2014 se expidió el Decreto 2041 conocido como el decreto que otorga las “Licencias Exprés”, actualmente vigente y el cual retoma etapas de los procedimientos anteriores. Etapas que habían sido omitidas o eliminadas por la Ley 1450 de 2011 antes mencionada. Este procedimiento inicia nuevamente con la solicitud ante la autoridad ambiental sobre la necesidad de presentar o no un DAA y al igual que el Decreto 2820 de 2010 en su artículo 18, se listan los casos en los que se debe solicitar a la autoridad ambiental el pronunciamiento sobre si se debe presentar o no un DAA; la respuesta sobre la necesidad o no de presentar un DAA debe ser notificada en un término de 15 días hábiles.

Después, y como un paso nuevo, la autoridad tiene 15 días hábiles para realizar visitas al proyecto en caso de que se requieran. Luego de la visita y en un plazo de 3 días hábiles, la autoridad puede solicitar por única vez información adicional al interesado sobre el DAA; información que se debe hacer llegar en los próximos 30 días hábiles.

Allegada la información se cuenta con 20 días hábiles para definir cuál es la alternativa sobre la cual el interesado debe presentar el EIA. Después de radicar el EIA la autoridad ambiental dispone de 10 a 20 días hábiles para realizar visitas en caso de que se considere necesario y solicitar información adicional por única vez sobre el EIA; información que debe ser entregada por parte del peticionario en los siguientes 30 días hábiles. Este paso cabe resaltarlos, pues esa información que se solicita por única vez, permite más seguridad a la autoridad, ya que el peticionario debe enviar la información lo más completa posible y para el interesado, ya que esa

solicitud va a permitir que no se retrase más la evaluación de sus estudios debido a la petición continua de información faltante o que la AA considere pertinente. Adicionalmente, la autoridad puede pedir información o conceptos técnicos a otras entidades, esta solicitud la debe hacer durante los 10 días hábiles siguientes a la entrega que hace el interesado; y las otras entidades deben allegar la información en los próximos 20 días hábiles, finalmente, se debe dar respuesta sobre si se otorga o no la licencia al interesado, en los siguientes 30 días hábiles. La figura 8 presenta las etapas que conforman este procedimiento y cuáles son los tiempos que se tienen para realizar cada una de ellas.

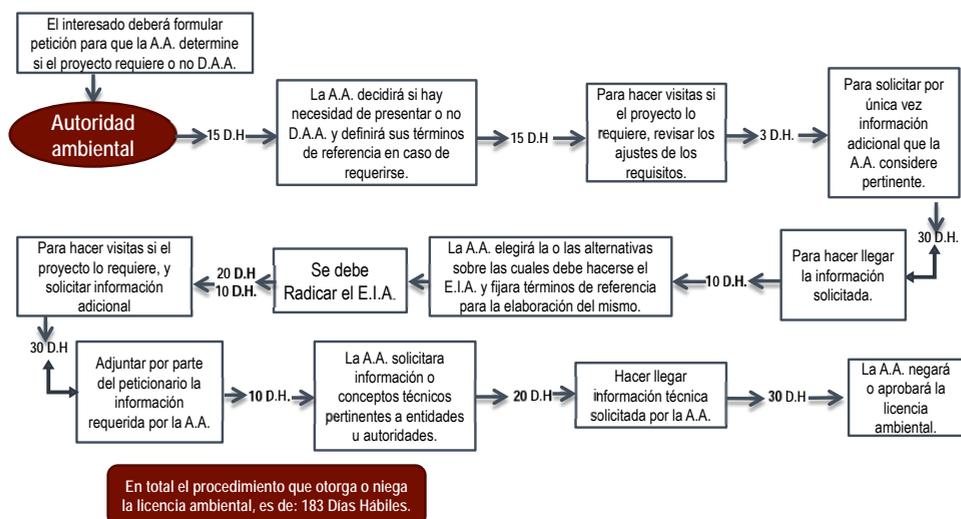


Figura 8: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental del Decreto 2041 de 2014. (Presidencia de la República de Colombia, 2014)

Fuente: Elaboración propia

De la figura 8 se concluye que el procedimiento presentado por el Decreto 2041 de 2014 tiene una duración aproximada de 183 días hábiles, tiempo que se puede reducir a 168 días o más, como por ejemplo, si en algunos casos la autoridad ambiental no considera necesaria la realización de las visitas mencionadas en el proceso, las cuales tienen una duración predeterminada de 15 días.

Finalmente, la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2014-2018), modifica de nuevo el artículo 58 de la Ley 99 de 1993. La propuesta de modificar otra vez el artículo 58, se dio a conocer solo meses después de que entrara en vigencia el Decreto 2041 de 2014 que como se mencionó antes, modificó nuevamente los tiempos. El artículo 179

de la Ley 1753 de 2015 en su estructura es muy similar al artículo 224 de la Ley 1450, en concreto, no se inicia con la petición a la autoridad de la necesidad o no de un DAA, sino que el interesado se presenta ante la autoridad con el EIA para solicitar el trámite para una Licencia Ambiental; la AA cuenta con 20 días hábiles para evaluar el EIA y determinar sus ajustes, los cuales deben ser requeridos al interesado en los próximos 10 días hábiles, quien debe dar respuesta a los 30 días hábiles siguientes. Posteriormente, la Autoridad Ambiental puede requerir a otras entidades información adicional o conceptos técnicos, los cuales deben ser allegados en un término de 20 días hábiles, para que la autoridad ambiental en los 30 días hábiles siguientes informe al interesado la decisión de otorgar o negar la licencia. El paso a paso de esta ley es presentado en la figura 9.

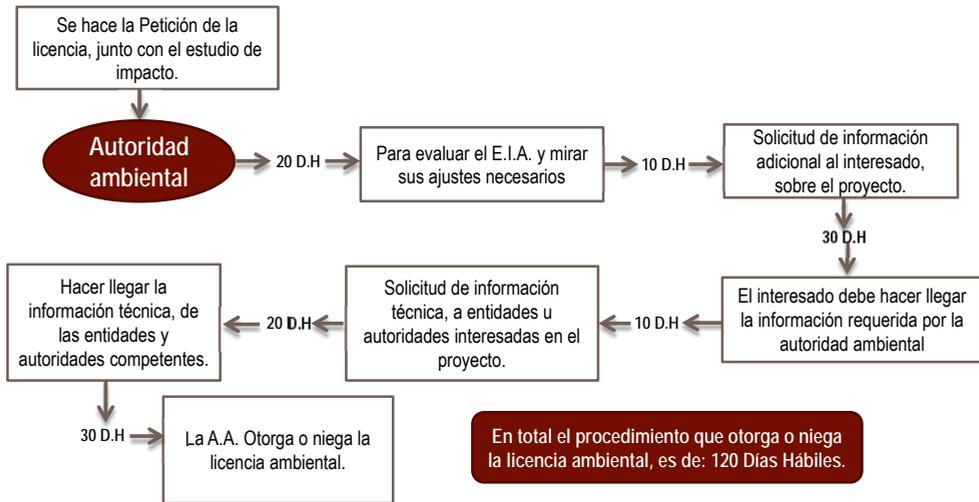


Figura 9: Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental de la ley 1753 de 2015. (Congreso de la República de Colombia, 2015)

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que en esta ley el procedimiento tiene una duración de 120 días hábiles, 63 días hábiles menos que el Decreto 2041 de 2014, suponiendo que se tomara y respetara el tiempo adecuado para cada una de las actividades estipuladas; situación que causa gran expectativa y controversia, pues se afirma que no es el tiempo suficiente para realizar un análisis exhaustivo del proyecto ni de sus posibles impactos y por lo cual se habían venido haciendo modificaciones sustanciales en los tiempos de licenciamiento en cada una de las normas antes analizadas. Además, se omite o no se dice explícitamente, la necesidad de presentar por parte del interesado un DAA, requisito fundamental para determinar cuál es la alternativa más adecuada

para realizar el proyecto, de tal manera que sus impactos negativos sean mínimos y que genere rentabilidad; por lo cual ambas reglamentaciones siguen vigentes y la necesidad de diferentes estudios estipulados en el Decreto 2041 de 2014, son de obligatorio cumplimiento, según la autoridad que los solicite.

En todo caso consideramos que la autoridad ambiental como autónoma en sus procesos, puede y deberá determinar los proyectos, obras o actividades que requieran el DAA, como quiera que está estipulado y reglamentado en el Decreto 2041 de 2014. A continuación, la figura 10 presenta una contextualización o resumen de todos los cambios que ha sufrido la normatividad y en sí el procedimiento de licenciamiento ambiental en términos de tiempo y plazos para su otorgamiento.

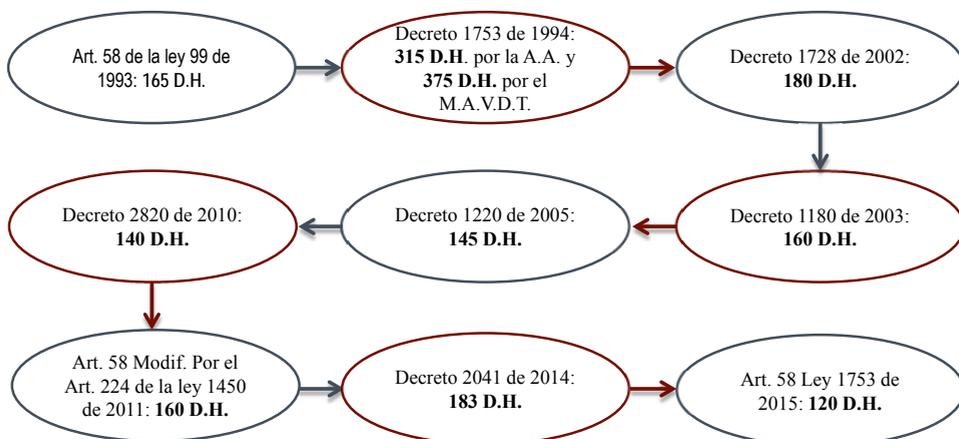


Figura 10: Resumen de los cambios en los tiempos

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que la tendencia del Gobierno se ha enfocado en reducir los tiempos del procedimiento, en ocasiones por las presiones del sector económico, pero para muchos, esta no es la manera más acertada de optimizar el procedimiento, debido a que tomar esta iniciativa como base, no garantiza mayor eficiencia en la práctica, porque la Evaluación de Impacto Ambiental que se hace para valorar los impactos que se producen con los proyectos, requiere no solo de conocimientos interdisciplinarios, sino también del tiempo suficiente para realizar los análisis pertinentes y lograr tomar una decisión adecuada.

Disminuir los tiempos puede llevar a que la EIA se convierta en un simple formalismo y esto a su vez, llevar a la mala toma de decisiones de aprobar o no la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que finalmente en el futuro refleje la mala gestión del territorio y conlleve a tomar medidas de corrección, que ocasionen

perdidas a los inversionistas y al mismo Estado y que también, genere pérdida de credibilidad en el mismo debido a la desconfianza del sistema jurídico y la capacidad de planeación y administración de los recursos por parte del Estado colombiano.

Un ejemplo de esta mala planificación del territorio y gestión del mismo se expresa en la Sentencia C-035 de 2016 que protege páramos y concreta la autonomía territorial. Esta sentencia es una noticia positiva, porque se le da gran importancia a los ecosistemas estratégicos de la nación, garantizando el manejo futuro y ordenado de los recursos, la presencia y oferta de los mismos que son vitales para la biodiversidad colombiana, la protección del recurso hídrico y para la conservación del medio ambiente en general.

Conclusiones

En definitiva, en aras de la eficiencia en el otorgamiento de las licencias ambientales en Colombia, se ha comprometido la calidad de la información suministrada y los análisis que las autoridades ambientales deben realizar de los mismos. Adicionalmente, se compromete la seguridad jurídica, tanto para los usuarios como para las propias autoridades ambientales, pues no hay certeza sobre los tiempos y requisitos derivados de los propios procedimientos establecidos en la normatividad ambiental sobre el tema, que dicho sea, ha sido modificada, cambiada y derogada múltiples veces desde la expedición de la Ley 99 de 1993.

En síntesis, el tema de otorgamiento de licencias ambientales, el tiempo necesario para realizar análisis y evaluación de impactos y sumado a esto la inseguridad jurídica que se tiene por parte del Estado, hace que estos procedimientos sean ineficientes y se generen pérdidas económicas y ambientales, en perjuicio de los recursos naturales y el ambiente.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2011). Secretaría del Senado. (Secretaría del Senado) Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/ basedoc/ley_1450_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html)
- Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). Régimen Legal de Bogotá D.C. (Alcaldía Mayor de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=61933>
- Ministerio de Ambiente. (22 de diciembre de 1993). Régimen Legal de Bogotá D.C. (Alcaldía Mayor de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

- Presidencia de la República de Colombia. (3 de agosto de 1994). Régimen Legal de Bogotá D.C. (Alcaldía de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1299>
- Presidencia de la República de Colombia. (6 de agosto de 2002). Régimen Legal de Bogotá D.C. (Alcaldía Mayor de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5548>
- Presidencia de La República de Colombia. (12 de mayo de 2003). Régimen Legal de Bogotá. (Alcaldía Mayor de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8144>
- Presidencia de la República de Colombia. (25 de abril de 2005). Régimen Legal de Bogotá. (Alcaldía Mayor de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16316>
- Presidencia de la República de Colombia. (5 de agosto de 2010). Régimen Legal de Bogotá D.C. (Alcaldía Mayor de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45524>
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de octubre de 2014). Régimen Legal de Bogotá D.C. (Alcaldía Mayor de Bogotá) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59782>
- Rodríguez, G. A. (Mayo de 2011). Foro Nacional Ambiental. (Foro Nacional Ambiental) Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>