

Licencias e impactos ambientales positivos en Colombia. Medidas para potenciar los beneficios ambientales en los territorios

Carolina Pérez-Muñoz

Universidad Centro Panamericano de Estudios Superiores de México

ORCID: 0000-0002-9120-9816

Resumen: A partir de la revisión de la normativa colombiana existente, el ensayo analiza las licencias ambientales, a fin de identificar metodologías, orientaciones o directrices para el control y seguimiento de las medidas de manejo, específicamente para evaluar los impactos ambientales positivos. Para ello, se exploraron las metodologías de presentación y seguimiento de los estudios ambientales, con el fin de identificar las posturas de las autoridades ambientales en el país. El ensayo propone una articulación entre las licencias ambientales y el ordenamiento territorial, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población o, en otras palabras, el bienestar social como una alternativa para incorporar los impactos positivos.

Palabras clave: Licencias ambientales. Impactos ambientales. Medidas de manejo. Autoridades ambientales. Ordenamiento territorial.

Licenses and Positive Environmental Impacts in Colombia. Measures to Enhance Environmental Benefits in the Territories

Abstract: Based on the review of the existing Colombian regulations, the essay analyzes environmental licenses, to identify methodologies, guidelines or directives for the control and monitoring of management measures, specifically to assess positive environmental impacts. To achieve this, methodologies for the presentation and monitoring of environmental studies were explored to identify the positions of the environmental authorities in the country. The essay proposes an articulation between environmental licenses and territorial planning, aimed at improving the living conditions of the population or, in other words, social welfare, as an alternative to incorporate positive impacts.

Keywords: Environmental Licenses. Environmental Impacts. Management Measures. Environmental Authorities. Land Use Planning.

Carolina Pérez-Muñoz

Economista por la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Magister en Planeación Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia. Funcionaria pública de la Agencia de Renovación del Territorio y docente de cátedra de la Universidad de Antioquia en los cursos de espacio y territorio, legislación y economía del agua y ordenamiento territorial. Se ha especializado en gestión de procesos urbanos y gestión ambiental. Estudiante de Doctorado en Sostenibilidad de Fondo Verde y la Universidad Centro Panamericano de Estudios Superiores de México.

Correo: carolina.perezm86@gmail.com

1. Planteamiento del problema

Según la Ley 99 del año 1993 «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones», la licencia ambiental en Colombia es una autorización que otorga una autoridad ambiental para la ejecución de un proyecto que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables. Los requisitos para ser aprobada se detallan en el artículo 2.2.2.3.5.1 del decreto único reglamentario 1076 de 2015 «Del sector ambiente y desarrollo sostenible». Entre ellos se destaca el numeral 6, sobre la evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto, los cuales deben ser presentados a través de un análisis beneficio-costos (ABC) dentro del estudio de impacto ambiental (EIA), con el fin de evidenciar si el proyecto aporta mayores beneficios que costos al territorio.

La cuantificación obtenida en el ABC hace parte de la línea base para que, en términos monetarios, las autoridades ambientales realicen el seguimiento. Sin embargo, las autoridades concentran sus esfuerzos únicamente en los impactos negativos, sin considerar los impactos positivos, que son, en última instancia, los presentados en el proceso de licenciamiento como aportantes al bienestar social. El *Manual de Seguimiento ambiental de Proyectos* expedido por el Ministerio de Medio Ambiente (2002) y las diferentes guías construidas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), si bien son una hoja de ruta para evaluar las acciones de prevención, corrección, mitigación y compensación de los impactos negativos, presentan un vacío para medir las acciones de potenciación de los impactos positivos, así como la ausencia de indicadores de cumplimiento de la responsabilidad adquirida por los proyectos para potenciar el bienestar social.

Si bien el propósito principal de las licencias ambientales es fijar los parámetros en los planes de manejo ambiental (PMA) para prevenir posibles daños ambientales, mitigarlos, corregirlos o compensarlos, respecto a los impactos positivos (beneficios ambientales), no se aplican las medidas mencionadas, puesto que dichos impactos buscan una adicionalidad ambiental y, por tanto, su medida de manejo debe estar enfocada en la potenciación.

La revisión bibliográfica ha permitido identificar algunas causas que pueden explicar dicha situación, las cuales se agrupan acorde con los actores involucrados.

Respecto a las autoridades ambientales, se observa una ausencia de instrumentos de política, seguimiento y control definidos por estos, puesto que los existentes se centran en la internalización¹ de los impactos negativos (ANLA, 2018), así como en la mitigación y compensación (ANLA, 2021). Este escaso control de las autoridades puede explicarse por la falta de financiamiento para el desarrollo de estas actividades, dificultando las evaluaciones y seguimiento de los EIA. De allí, la necesidad de desarrollar y aplicar instrumentos de políticas para establecer un mayor control ambiental (Pérez, 2020). Cabe resaltar que, desde 2011 hasta octubre de 2018, la ANLA ha otorgado más de 1400 licencias ambientales (Valencia, 2018), sin contar las otorgadas por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), limitando cada vez más las actividades de seguimiento y control.

Respecto a las empresas, no hay directrices claras sobre las acciones que desarrollan y su aporte a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), presentando una desarticulación de estos objetivos con las licencias ambientales, a pesar de ser actividades con una clara intervención ambiental. Inclusive, la guía que actualmente existe contiene un banco de indicadores para el proceso de licenciamiento ambiental que, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2021), permite «establecer los niveles de referencia contra los cuales comparar el estado de los componentes y factores ambientales, para determinar el impacto real de sus operaciones y la eficacia de las medidas de manejo incluidas en el PMA» (p. 10), pero no existe relación alguna con su aporte a los ODS y la potenciación de impactos positivos. Asimismo, la definición de indicadores de impacto para el seguimiento de las obligaciones de compensación y planes de inversión establecidas en 1%, se orientan solo a actividades de compensación.

En relación con las empresas, si bien estas invierten recursos en esta potenciación, el manejo de estos impactos positivos corresponde a acciones voluntarias o de responsabilidad social (RS); en muchos casos estos tienden a tener un efecto negativo sobre el rendimiento económico de la empresa, tal como lo plantea Moreno (2014), ya que no existen incentivos para el desarrollo de estas acciones por parte del Estado, como reducción de impuestos, por

¹ La internalización de los impactos o los impactos internalizables corresponden a aquellos que pueden ser atendidos por medio de medidas de manejo de prevención o corrección y, por tanto, el potencial efecto se atiende al 100% sin dejar efectos residuales al ambiente.

ejemplo, por lo que no constituye un beneficio empresarial invertir en un beneficio ambiental, si este es voluntario.

Por último, respecto a las comunidades afectadas por la presencia de estos proyectos, si bien en el trámite de otorgamiento de las licencias existen mecanismos de participación de las comunidades, aún son escasos y en algunas ocasiones esporádicos. Por tanto, no existe una verdadera participación ciudadana y en muchos casos las comunidades no tienen un interlocutor válido que respalde sus intereses o recoja sus inconformidades (Rodríguez & Muñoz, 2009, p. 189). Asimismo, esta situación persiste posterior a la licencia, teniendo como consecuencia incertidumbre, conflictos y desconfianza por parte de la población debido al incumplimiento de los compromisos adquiridos.

2. Antecedentes y estado actual del tema

2.1 Evaluación ambiental en las licencias ambientales

A pesar del gran número de métodos existentes de evaluación ambiental en los EIA, según Toro et al. (2013), los más usados son listas de chequeo, matrices, redes y superposiciones de imágenes. Respecto a las herramientas, se tiene las predicciones, modelos de sistemas de información geográfica y sistemas expertos (Canter & Sadler, 1997; Canter, 2000; Modak & Biswas, 1999; Sadler, 1996; Thompson, 1990). De estos métodos, sea cual sea su escogencia, todas buscan determinar el grado de significancia de los impactos ambientales, así como las acciones del plan de manejo ambiental a aplicar. En Colombia, no existen métodos oficiales para la evaluación de los impactos ambientales, puesto que se deja a consideración de los licenciarios su escogencia.

Aunado a la evaluación ambiental, se presenta la evaluación económica ambiental, que contiene el flujo de caja de los impactos internalizables. Por otro lado, se tiene el ABC, que analiza los impactos que generan un efecto residual al ambiente y, por tanto, requieren ser atendidos mediante medidas de manejo de mitigación o compensación en lo que respecta a los impactos negativos (o costos ambientales). Para estos impactos se realizan dos tipos de análisis: la correspondiente valoración económica ambiental, utilizando las metodologías como precios hedónicos, costos actuales y potenciales, costo de viaje, valoración contingente, entre otros; posteriormente, dichos valores se incluyen en las medidas de manejo de mitigación y compensación con el fin de ser atendidos.

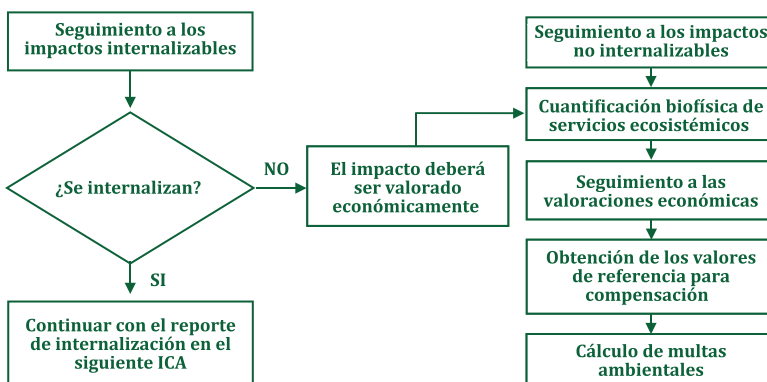
Los impactos positivos (o beneficios ambientales) corresponden a la adicionalidad ambiental que la licencia aporta al bienestar en un territorio y su valoración económica; se realiza utilizando los métodos de valoración ya mencionados. Sobre estos impactos no aplican medidas de prevención, corrección, mitigación o compensación, puesto que buscan un efecto positivo en el ambiente y, por tanto, su medida de manejo debe estar enfocada en la potenciación.

2.2 Seguimiento y monitoreo ambiental

Luego de obtenida la licencia ambiental, se debe presentar el respectivo informe de cumplimiento ambiental (ICA), que contiene las acciones de manejo de los impactos identificados. Dicho informe se presenta de acuerdo con lo definido en el *Manual para el Seguimiento a los Proyectos Ambientales* (2002); asimismo, recientemente, como complemento de los ICA, se ha venido presentando el seguimiento a la evaluación económica ambiental, tanto de los impactos internalizables como no internalizables.

Dicho seguimiento, como se presenta en la figura siguiente, ha tenido mayor auge desde la expedición de la resolución 1669 expedida por el MADS (2017). Así, cuando se presenta una internalización de los impactos (prevención y corrección), se continúa con el reporte siguiente; y respecto a los impactos no internalizables, de acuerdo con los valores de referencia obtenidos en la etapa de licenciamiento para su mitigación y compensación, se realiza el seguimiento.

Figura 1. Seguimiento a la evaluación económica ambiental a las licencias ambientales



Ahora bien, de acuerdo con lo manifestado por el MADS:

Considerando que los impactos no internalizables conllevan la necesidad de ser mitigados y/o compensados, las valoraciones económicas de dichos impactos deben constituir las bases para la estimación de las compensaciones socioeconómicas, puesto que el análisis económico arroja un valor aproximado de la disposición a aceptar una contraprestación por las comunidades, después de ocurrida una afectación (resolución 1669, 2017, p.70).

Así, se observa un análisis incompleto y parcial, ya que las autoridades se enfocan en impactos no internalizables negativos atendidos a través de las compensaciones y no en los impactos positivos, que también deben ser sujetos de seguimiento ambiental para identificar si el beneficio continúa con la licencia. Asimismo, con un impacto internalizable, cuando no se internaliza, debe ser valorado —como lo indica Monroy (2017, p. 75)—, no obstante, no deja de ser un análisis más de tipo documental que de acciones concretas en el territorio. De allí la principal conclusión de que existe una amplia claridad sobre el actuar de las autoridades ambientales frente a los impactos negativos, pero se requiere definir metodologías que promuevan la gestión de los impactos positivos.

2.3 Ordenamiento territorial y licencias ambientales

El ordenamiento territorial (OT) se podría definir como

una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, que orienta la apropiada organización político-administrativa y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente (Lücke, 1999).

El principal instrumento para llevarlo a cabo en Colombia corresponde a los planes de ordenamiento territorial (POT), definidos en la Ley 388 de 1997. Los POT tienen el propósito de hacer tangible el desarrollo sostenible en cada municipio, considerando aspectos como la pobreza y equidad, la productividad de los asentamientos humanos, el medio ambiente y la prevención de desastres, la propiedad y tenencia de la tierra, la gobernabilidad y participación ciudadana. Un POT es, en esencia, el pacto social de una población con su territorio (Ministerio de Vivienda, 2023).

A pesar de su importancia para el desarrollo, los POT en Colombia solo cuentan con alrededor de 25 años, puesto que fueron creados con la Ley 388, y su panorama actual es muy desalentador. De acuerdo con Palacios (2020), de los 1103 municipios del país, aún existen 3 municipios que nunca han implementado un POT; a pesar de la importancia, se indica que solo 134 municipios han avanzado en este proceso y 942 se encuentran en vías de hacerlo, situación que dificulta el acceso a recursos para el desarrollo de sus programas y proyectos.

Respecto a la relación existente entre los POT y las licencias ambientales, la *Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales* expedida por el MADS (2018), contiene los elementos mínimos para presentar los EIA. Allí, se define que estos estudios ambientales deben acatar los instrumentos de ordenamiento territorial, entre ellos, los POT, pues allí se fija, desde el ámbito normativo, la planeación y gestión territorial de largo plazo con el fin de administrar y orientar el desarrollo de municipios y regiones, regulando su utilización, ocupación y transformación, así como las orientaciones requeridas para el logro de los objetivos de conservación. Entre los requisitos más determinantes se tiene la identificación del uso actual y permitido, con el fin de corroborar si el proyecto puede ubicarse en determinado lugar y, de esta manera, delimitar el área de influencia del proyecto, en concordancia con los usos de suelo.

Ahora, de acuerdo con lo expuesto, la única relación existente entre los POT y las licencias radica en identificar si el asentamiento del proyecto es compatible con el uso del suelo, mas no en otras acciones que pueden ser consideradas clave para el desarrollo del proyecto. La articulación entre las medidas de manejo para la atención de impactos negativos, y las acciones encaminadas a la potenciación de los impactos positivos, se presentan como una oportunidad de articulación entre las licencias ambientales y el ordenamiento territorial, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población o, en otras palabras, el bienestar social.

3. Conclusiones

De acuerdo con lo presentado en este ensayo, se resaltan algunos aspectos significativos que podrían orientar futuras investigaciones:

- Aunque los impactos ambientales positivos son gestionados por los proyectos, estos se gestionan a través de acciones de tipo voluntario y no existe claridad sobre el actuar de las autoridades ambientales frente

a estos, por lo que se requiere definir metodologías y herramientas que permitan llevar a cabo la gestión de los impactos positivos.

- Lo anterior permitiría realizar un seguimiento sistémico, considerando todos los impactos ambientales y, además, trascendiendo de análisis documentales a acciones tangibles para considerar el beneficio ambiental de los proyectos en el tiempo.
- Se observa que los POT pueden constituirse en una oportunidad de articulación entre las licencias ambientales y el ordenamiento territorial, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, a través de la potenciación de los impactos positivos.

Referencias

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA]. (2021). *Indicadores de impacto para el seguimiento de las obligaciones de compensación y planes de inversión del 1%*. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/01_biodiversidad/22-07-2021-anla-indicadores-compensaciones-1-22-07-2021.pdf
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA] (2018). *Guía para el diseño y construcción de indicadores de impactos internalizables en el marco del licenciamiento ambiental*. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/normativa/manuales_guias/30_11_2018_indicadores_de_impactos_internalizables_enviado.pdf
- Canter, L. & Sadler, B. (1997). *A tool kit for effective EIA practice: review of methods and perspectives on their application*. Norman: Environmental Ground Water Institute University of Oklahoma Institute of Environmental Assessment; Lincoln: International Association for Impact Assessment.
- Canter, L. (2000). *Environmental Impact Assessment*. New York: McGraw-Hill.
- Ley 99 (22 de diciembre de 1993). Congreso de la República de Colombia. Ley 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. DO. 41.146. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- Ley 388 (18 de julio de 1997). Congreso de la República de Colombia. Ley 388 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. DO. 43.091. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Lücke, O. (1999). Base conceptual y metodológica para los escenarios de ordenamiento territorial. En A. Rodríguez. *Escenarios de uso del territorio para Costa Rica en el año 2025* (pp. 55-71). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Gobierno de Costa Rica.

- Ministerio de Medio Ambiente (2002). *Manual de seguimiento ambiental de proyectos. Criterios y procedimientos*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Manual-de-seguimiento-ambiental-de-proyectos-2002.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (4 de agosto de 2017). Resolución 1669 por la cual se adoptan los Criterios Técnicos para el Uso de Herramientas Económicas en los proyectos, obras o actividades de Licencia Ambiental o Instrumento Equivalente y se adoptan otras determinaciones. DO. 50.335. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/resolucion-1669-de-2017.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS] (2018). *Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales y se toman otras determinaciones*. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/normativa/manuales_guias/metodologia_estudios_ambientales_2018_0.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS] (2021). *Banco de indicadores para el proceso de licenciamiento ambiental*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Listado-de-Indicadores-para-la-evaluacion-y-seguimiento-de-impactos-ambientales.pdf>
- Ministerio de Vivienda (2023). *Marco normativo del ordenamiento territorial*. <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-ordenamiento-territorial/pot>
- Modak, P. & Biswas, A. (1999). *Conducting environmental impact assessment in developing countries*. Toronto: United Nation University Press.
- Moreno, Z. (2014). Proactividad ambiental y su incidencia sobre el rendimiento ambiental, financiero y operativo de las empresas. *Revista Gaceta técnica*, 11(1), pp. 61-73. <https://biblat.unam.mx/hevila/Gacetatecnica/2014/vol11/no1/4.pdf>
- Monroy, J. (2017). *Manual de valoración de costos ambientales*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Palacios, D. (2020). *El 88 % de los municipios de Colombia tienen el POT desactualizado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-88-de-los-municipios-de-colombia-tienen-el-pot-desactualizado-ministerio-de-vivienda-ciudad-y-territorio>
- Pérez, M. (2020). Retos de la política ambiental colombiana frente a los desafíos de la OCDE y los ODS. *Análisis político*, 99, pp. 101-120. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90970>
- Decreto 1076 de 2015 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (26 de mayo de 2015). República de Colombia. DO. 49.523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153#:~:text=El%20objeto%20de%20este%20decreto,las%20leyes%20del%20sector%20Ambiente.>
- Rodríguez, G & Muñoz, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental Un reto para el nuevo milenio*. Colección de Textos de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/la-participacion-en-la-gestion-ambiental.pdf>
- Sadler, B. (1996). *International study of the effectiveness of environmental assessment: final report*. Ottawa: International Association for Impact Assessment and Canadian Environmental Assessment Agency, Ministry of Supply and Services.

- Thompson, M. A. (1990). Determining Impact Significance in EIA: a Review of 24 Methodologies. *J Enviro Manage*, 30(3), pp. 235-250.
- Toro, J.; Martínez, R. & Arrieta, G. (2013). Métodos de evaluación de impacto ambiental en Colombia. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 4(2), p. 43-53.
- Valencia, A. (2018). Desde 2011 hasta octubre de 2018, la ANLA otorgó más de 1400 licencias ambientales. *Asuntos legales*, Legislación. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/desde-2011-hasta-octubre-de-2018-la-anla-otorgo-mas-de-1-400-licencias-ambientales-2789924#:~:text=COOKIES-,Desde%202011%20hasta%20octubre%20de%202018%2C%20la%20Anla,m%C3%A1s%20de%201.400%20licencias%20ambientales&text=En%20Colombia%2C%20el%20tr%C3%A1mite%20de,de%20la%20contingencia%20de%20Hidroituango>