

JAVIER ALFREDO MOLINA ROA*

*Licencias ambientales y ocupación del territorio.
Entre la legalidad y la legitimidad en las decisiones
de las autoridades ambientales*

SUMARIO

Introducción. I. Los cuestionamientos a la Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia. II. El dilema de la acción estatal: entre la legalidad racional y la legitimidad social. III. La evolución de la institucionalidad ambiental en Colombia: entre legalidad fuerte y legitimidad débil. IV. Licenciamiento ambiental en Colombia. El desencuentro entre legalidad y legitimidad. V. Las licencias ambientales como mecanismos de legitimación para la ocupación del territorio. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

En el presente documento se examina el dilema entre la legalidad de las licencias ambientales, fundada en las normas y procedimientos jurídicos que soportan las decisiones de las autoridades ambientales y la legitimidad de dichos instrumentos de control y manejo ambiental, que requieren de la aceptación social y la conformidad general con tales decisiones, para lo cual se utilizan algunos planteamientos de la teoría política. Por otro lado, se hace un análisis de la evolución de las instituciones ambientales colombianas y de la licencia ambiental, así de como algunas de sus modificaciones normativas y procedimentales, sujeta a las exigencias del modelo de desarrollo económico, lo cual ha contribuido a la pérdida de legitimidad del instrumento. Finalmente se analiza la licencia ambiental como instrumento legal de legitimación para la ocupación del territorio, y los desafíos que enfrentan las autoridades en el marco de la EIA.

PALABRAS CLAVE

Legalidad, legitimidad, ambiental, licencias, territorio, Estado.

* Abogado, Magíster en Derecho de los Recursos Naturales y miembro del Grupo de Investigación de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Asesor legal ambiental. Correo electrónico: javierm1272@yahoo.es

ABSTRACT

This document examines the dilemma between legality of environmental licenses, based on the legal rules and procedures that support the decisions of environmental authorities and the legitimacy of these instruments of environmental control and management, which requires social acceptance and general accordance with such decisions; in this case some proposals of political theory are initially used. On the other hand it makes an analysis of the Colombian environmental institutions evolution and the environmental license, its normative and procedural modifications, conditioned to the demands of economic development model, which has contributed to their loss of legitimacy. Finally, the text analyzes environmental license as a legal instrument of legitimation for the occupation of lands and the challenges faced by the authorities in the environmental impact assessment process.

KEY WORDS

Legality, legitimacy, environmental, licenses, territory, State.

INTRODUCCIÓN

Como una herramienta clave de la políticas públicas de desarrollo sostenible el licenciamiento ambiental viene experimentando desde su creación constantes cuestionamientos y desafíos; a juicio de muchos expertos y observadores, la evaluación de los impactos ambientales causados por proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no ostenta la coherencia y fortaleza que debiera caracterizarla, y a pesar de estar soportada en una estructura legal sólida, no ha sido capaz de responder a los retos que le plantea el actual modelo de desarrollo económico. Esta circunstancia ha hecho surgir nuevos escenarios de rechazo a las decisiones de las autoridades ambientales, alimentados en gran parte por una creciente percepción de que tales actuaciones vulneran los derechos de las comunidades, atentan contra el equilibrio ecológico de sus territorios y permiten profundas modificaciones de las dinámicas socioeconómicas de las zonas intervenidas con proyectos cobijados por una licencia ambiental.

En suma, estamos ante un escenario de mínima credibilidad frente a muchas de las decisiones de las autoridades ambientales. El rechazo hacia las actuaciones de la administración pública es evidente, y existe un sentimiento latente en un amplio sector de la sociedad civil, y aún en algunas instituciones del Estado, respecto de la improcedencia ambiental, técnica y social de muchos proyectos, lo cual desdibuja ante la opinión pública el papel de las autoridades ambientales, a la vez que genera una enorme brecha entre la aplicación de las normas, el procedimiento de evaluación de impactos y el consenso social que se supone debe soportar las decisiones que pueden afectar el medio ambiente.

Por ello, en el presente trabajo se delinear algunos elementos que pueden contribuir a explicar las causas del debilitamiento de las autoridades ambientales en su función de garantes de la viabilidad de proyectos, y se analiza el escenario actual del licenciamiento ambiental que, pese a estar fundado en un procedimiento legal que le daría plena validez ante la sociedad civil, ha desembocado en la paulatina pérdida de legitimidad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) realizada al interior del SINA, sumado al fuerte influjo del actual modelo de desarrollo económico impulsado desde el nivel central del gobierno, donde ya no es posible argumentar que el hecho de que una licencia ambiental haya cumplido la totalidad de los requisitos legales para su otorgamiento la hace plenamente válida y eficaz para cobijar la intervención del territorio y el cambio de su vocación productiva tradicional.

En ese orden de ideas, en la primera parte del texto se analizan los conceptos de legalidad y legitimidad, a fin de diferenciar dos aspectos claves que distinguen la actividad estatal y la aceptación de sus decisiones entre los gobernados. Tales conceptos aplicados a la institucionalidad ambiental colombiana se enmarcan en un recorrido histórico por las instituciones encargadas del otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones ambientales, sus principales cambios y las causas que han motivado la pérdida de legitimidad de sus decisiones ante la sociedad civil, y a veces ante el mismo Estado. Posteriormente se aborda la licencia ambiental como aspecto clave en la materialización del principio de desarrollo sostenible, su evolución normativa y las modificaciones que ha tenido la EIA en Colombia, pasando de ser un instrumento de planificación ambiental y escenario de participación ciudadana, a convertirse en un trámite administrativo que limita su

horizonte constitucional y acrecienta la sensación de ilegitimidad de las decisiones de la institucionalidad ambiental.

En la parte final del texto se plantean varios elementos de análisis en relación con las licencias ambientales como mecanismos de legitimación para la ocupación del territorio, algunos de los fallidos intentos normativos de imponer el modelo de desarrollo generado desde el nivel central del Estado administrativo y las implicaciones jurídicas de la ley de restitución de tierras en el marco de la EIA.

I. LOS CUESTIONAMIENTOS A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN COLOMBIA

Los últimos años han visto crecer de manera exponencial en Colombia la oposición de comunidades, políticos, administraciones municipales, ambientalistas, ONG, entre otros, a los proyectos de desarrollo basados en actividades extractivas, principalmente la minería y los hidrocarburos, sin que de este rechazo se libren la generación y transmisión de energía eléctrica, y en algunos casos las obras de infraestructura que actualmente adelanta el país a través de la figura contractual de la concesiones. Para algunos el proceso de apropiación de los recursos naturales ha generado desterritorialización, desarraigo e importantes transformaciones del territorio (Ulloa y Coronado, 2016), situación agravada por el conflicto armado del que a duras penas está saliendo el país. Este movimiento o despertar ambiental tardío de la sociedad civil, alentado en gran parte por el carácter participativo y pluralista de la Constitución Política de 1991, un fuerte trabajo pedagógico de colectivos sociales, el declive del conflicto armado interno y, ante todo, la expansión de las redes sociales, ha tomado un enorme impulso en todo el país, hasta el punto de llegar a obstaculizar, y en otros casos detener, proyectos de desarrollo (Pérez Rincón, 2014) mediante estrategias que combinan hábilmente acciones judiciales con movilización social y campañas mediáticas para atraer a los indecisos y escépticos, y agruparlos en torno a la defensa del medio ambiente y los recursos naturales amenazados por las locomotoras del desarrollo.

En numerosas ocasiones las entidades encargadas de la gestión ambiental pública se han visto desbordadas por las acciones emprendidas por múltiples actores que reclaman transparencia y justicia en las decisiones

sobre licencias ambientales, exigen la protección del patrimonio ecológico y, ante todo, rechazan el uso de la tierra con fines extractivos, alegando los inevitables y graves impactos sobre el recurso hídrico y forestal, el paisaje, la flora y la fauna, y las dinámicas socioeconómicas que tienen lugar en el territorio, que se podrían ver afectadas por los proyectos extractivos, energéticos o de infraestructura apoyados e impulsados por instancias gubernamentales. En este caso es infaltable el conflicto con el modelo de uso del territorio diseñado por las agencias reguladoras y de fomento del nivel central (Bebbington, 2009).

Dicha discusión no es nueva y constantemente sale a la luz con motivo de decisiones gubernamentales que han llegado a ser ampliamente cuestionadas por la opinión pública, los activistas ambientales y hasta las mismas entidades del Estado. No hay que ir tan lejos para traer a colación casos como la hidroeléctrica de El Quimbo, el proyecto de exploración de hidrocarburos en el AIPE Serranía (popularmente conocido como Caño Cristales), la minería en Santurbán, el fracking en San Martín, departamento del Cesar, la proyectada intervención de la Reserva Forestal Protectora Productora Thomas Van der Hammen en la Sabana de Bogotá, por citar algunos de los episodios de movilización contra el Estado administrativo ambiental¹ más conocidos y recientes, amén de muchos otros conflictos ambientales que han sido juiciosamente documentados a lo largo del país (Pérez-Rincón 2014), y que han despertado en miles de colombianos el celo ambientalista que probablemente desconocían albergar en su interior, generando una nueva “conciencia ambiental”, y de apropiación física y simbólica del territorio.

Sin embargo, y más allá de las expresiones de descontento, rechazo radical y oposición directa y frontal al otorgamiento de autorizaciones ambientales,

1 El concepto “Estado administrativo ambiental” lo tomamos de teóricos políticos verdes anglosajones, como DRYZEK y TORGERSON, quienes asumen que los Estados democráticos modernos han desarrollado la difícil tarea de regular los desafíos ambientales planteados por el modelo de producción capitalista a través de una organización burocrática cerrada y centralizada, operada bajo fuertes criterios de racionalidad, normas legales propias, procesos de cálculo, diseño y estandarización de actividades llevadas a cabo por una casta de profesionales altamente competentes pero en muchos casos alejados de la esencia de la problemática ambiental que deben solucionar. Al respect cfr. D. TORGERSON (2005, p. 97-122); J. DRYZEK (1998 y 2005).

se podrían esbozar algunos elementos de análisis que soportan el rechazo ciudadano a la actuación de las agencias estatales, prescindiendo en esta oportunidad de los escenarios comúnmente esbozados por los movimientos ambientalistas, como son los daños ambientales irreversibles, el agotamiento del recurso hídrico, la destrucción de bosques y ecosistemas, la pérdida de productividad de las tierras, el desplazamiento forzado, o la destrucción del tejido social, entre otros; argumentos que en un proceso de aceptación en cadena, y sin ningún tipo de contraste para cada caso particular, terminan por imponerse como verdades sagradas e incontestables, contribuyendo a “satanizar” el trabajo desarrollado al interior de las entidades encargadas de otorgar las licencias, permisos y autorizaciones ambientales, las cuales a diario se ven cuestionadas por movilizaciones de colectivos que defienden valores y atributos ambientales de sus territorios frente a las que consideran decisiones erradas, corruptas o sesgadas de las autoridades ambientales².

II. EL DILEMA DE LA ACCIÓN ESTATAL: ENTRE LA LEGALIDAD RACIONAL Y LA LEGITIMIDAD SOCIAL

De cara a las anteriores consideraciones conviene entonces analizar bajo otra óptica ese desacuerdo estructural entre la sociedad civil y el Estado en materia de protección ambiental y uso del territorio, apelando a algunos conceptos de la teoría política que han sido inicialmente desarrollados por

2 Al respecto, y siguiendo al jurista norteamericano CASS SUNSTEIN, se podría decir que las personas se ven enfrentadas por “cascadas de información” o “cascadas sociales” que tienen lugar cuando los ciudadanos con escaso conocimiento acerca de temas ambientales son influenciados por las percepciones de otras personas y basan sus propias creencias en las creencias visibles de otros, disponibles a través de los medios de comunicación y principalmente las redes sociales; cfr. C. SUNSTEIN (2006, p. 129). Para Sunstein la dinámica básica de las cascadas de información es muy simple: “[...] una vez que cierta cantidad de gente parece creer un rumor, otros también lo harán, a menos que tengan buenas razones para creer que ese rumor es falso. La mayoría de los rumores están relacionados con asuntos sobre los que la gente no tiene un conocimiento directo o personal, y la mayoría de nosotros lo dejamos en manos de la multitud”; cfr. C. SUNSTEIN (2010, p. 43).

sociólogos de la talla de Max Weber, y refinados por pensadores como Jürgen Habermas, que se destacó por su crítica directa a la racionalidad dominante en las sociedades modernas y principalmente por su interpretación de la política, el derecho y la cultura (Rodríguez-Ibáñez, 1978). Bajo ese enfoque apelaremos a los conceptos de legalidad y legitimidad, a través de los cuales se puede definir la conformación y existencia del Estado, su capacidad coercitiva, la administración del poder político, las formas jurídicas utilizadas para garantizar el control de su población, el logro de sus objetivos sociales y el cumplimiento de las normas formalmente aceptadas para la supervivencia del ente estatal³. Tal enfoque es de utilidad en el análisis de la actual coyuntura del licenciamiento ambiental, y de los enormes retos que enfrenta en el marco de una sociedad con mucho mayor conocimiento de la variable ambiental y de sus derechos en el marco de la democracia participativa consagrada en la Constitución Política de 1991.

Partiendo de la distinción que establece Weber de las formas de ejercicio del poder y del logro de la obediencia a los dictados de una autoridad determinada, encontramos que el poder y la dominación más legítimos son aquellos que se basan en motivos jurídicos o en normas de derecho, más allá de la dominación religiosa o la ejercida por un líder carismático (López-Hernández, 2009). Para Weber las categorías fundamentales de la dominación legal se basan en un ejercicio continuado de funciones, sujeto a la ley, dentro de una competencia, que significa un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución del trabajo, la atribución de los poderes necesarios para su realización, la fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles, y el supuesto previo de su aplicación (Weber, 1964: 174). En los Estados modernos el carácter legítimo de la dominación o, más bien, la obediencia de los ciudadanos y de las mismas autoridades al orden establecido, se fundamenta en un autoridad legal cuyas atribuciones y potestades están contempladas en el ordenamiento jurídico, ya sea en la Constitución, en las leyes o en los reglamentos. El

3 Las palabras legal y legítimo provienen de los vocablos latinos *legalis* y *legitimas*. El término *legalis* servía para comprobar una situación jurídica existente designándola; por su parte la palabra *legitimus* significaba lo que es conforme al orden y lo justo; cfr. AA.VV. (2008, p. 2).

mecanismo legitimador radica en el respeto general a unas reglas decididas según el criterio de la mayoría del cuerpo social (Del Hierro, 2013: 181)⁴.

De esa manera se ha configurado el ejercicio del poder en los Estados modernos, donde el concepto de legalidad soporta la expedición de las normas, su aplicación y la obediencia del colectivo social a las mismas. La legitimidad, o sentimiento general de que las acciones de la administración son correctas y moralmente aceptables, se fundamenta en el aparato legal que determina los cánones de lo que está o no permitido tanto a los ciudadanos como a las autoridades. Dicha legitimidad es de carácter racional, y descansa en la validez de las ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad legal (López Hernández, 2009: 158). La existencia de procedimientos reglados para atribuir jerarquías, potestades y facultades encaminadas a la toma de decisiones, y la ejecución de acciones necesarias para al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que obligatoriamente deben obedecer a los lineamientos del sistema normativo, dotan de legalidad la actuación de los agentes del Estado a partir de ese concepto apriorístico como principio del orden y la seguridad estatales (Legaz Lacambra, 1958), y por esa misma vía les rodea de legitimidad en calidad de ejecutores de la voluntad popular expresada a través de los procedimientos democráticos.

En este orden de ideas, Díaz (1984: 27-33) describe tres tipos de legitimidad: 1) La que deriva de la legalidad, pues una vez constituido, el Estado establece las normas generales por las cuales ha de regirse, desde la creación de los órganos de gobierno, pasando por la creación de leyes, hasta su aplicación y ejecución (legitimidad jurídica o legal); 2) La que deriva del *reconocimiento* y la aceptación social, que se manifiesta en la habitual obediencia de la población al poder constituido (legitimidad sociológica), y 3) La que deriva de la *justicia* de las decisiones del poder político.

4 Según W. TWINING (2003, p. 274), “A lo largo de 200 años de historia, la teoría jurídica Occidental ha estado dominada por concepciones del derecho que tienen tendencia monista (un solo sistema jurídico coherente en su configuración interna), estatista (el Estado tiene el monopolio de la ley dentro de su territorio), y positivista (lo que no ha sido creado ni reconocido como ley por el Estado, no es ley)”.

Sin embargo, el concepto de legitimidad de la acción estatal pudo ser válido hasta cierto momento de la historia, cuando el positivismo jurídico determinaba los límites de las normas, y por ende la acción social, en un sistema político y jurídico organizado bajo la forma de un Estado democrático. Para la teoría política clásica la legitimidad del Estado y de su accionar implicaba que la población reconocía que los gobernantes de su Estado eran los verdaderos titulares del poder y los que tenían derecho a ejercerlo, a crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con esas normas (López Hernández, 2009: 156). Sin embargo, ese matrimonio entre legalidad y legitimidad acusa serias inconveniencias: el desmesurado desarrollo y mutación del modelo capitalista de producción que dificulta en gran medida su control y regulación a través de los procedimientos legales propios de los Estados liberales; la emergencia de nuevas formas de participación democrática; el ascenso y consolidación de procesos altamente racionales de discusión política y científica; el surgimiento de sociedades basadas en la técnica y la ciencia, y la emergencia de paradigmas jurídicos que desafían el orden legal tradicional, han desdibujado considerablemente el tradicional enfoque que fundamentaba la legitimidad del aparato estatal a través del sistema normativo⁵. La legalidad formal ya no constituye la coraza más importante de las acciones de la administración, y esta acusa una crisis de legitimidad ante la sociedad civil, proceso que ha sido descrito claramente por la teoría habermasiana.

Para Habermas (1988) los fundamentos que hacen legítima y, por ende, exigible la observancia de las normas jurídicas, han evolucionado desde una visión basada en la sacralidad y obligatoriedad de la religión y de los principios filosóficos del derecho natural, hacia una legitimidad fundada en la racionalidad de los sistemas jurídicos propios del positivismo y sus procedimientos internos de creación de las normas. Así, la validez y legitimidad de la legislación proviene de su coherencia interna y de su adhesión total a

5 Para LEGAZ LACAMBRA (1958, p. 9): “[...] la crisis histórica de las formas tradicionales de legitimidad va englobada en el vasto proceso de racionalización que ha experimentado la cultura occidental. En el fondo de toda pretensión de legitimidad hay una no disimulada invocación al misterio, que puede ser absorbida por la fe, pero no asimilada por un análisis racional”.

los principios de justificación y fundamentación que la soportan y le dan sentido dentro de un marco puro argumentativo y de racionalidad procedimental, por ejemplo, el proceso de creación y promulgación de leyes en el congreso, los actos legislativos de reforma de la Constitución y el examen de constitucionalidad de los mismos. Según Habermas, la moral que antes era inherente a la creación misma de las reglas de derecho, queda inmersa en el procedimiento racional de fundamentación de las normas jurídicas (Habermas, 1988), las cuales, en virtud del desarrollo y predominancia del sistema económico capitalista, llegan a hacerse inmunes a ciertas demandas de la sociedad civil, pero quedan sujetas a un proceso de legitimación con fines de aceptación social; en tal sentido,

Las instituciones y los procedimientos de la democracia formal han sido diseñados para que las decisiones del gobierno puedan adoptarse con suficiente independencia de motivos definidos de los ciudadanos. Esto se logra con un proceso de legitimación que posee motivos generalizados (una lealtad de masas difusa en su contenido), pero evita la participación (Habermas, 1999: 73).

Sin embargo, y debido a los imperativos de producción del sistema económico capitalista, el sistema de legitimación que sostiene los procesos democráticos formales no logra cumplir con los niveles de lealtad de masas requeridos para su expansión (Habermas, 1999: 88), pues las demandas del capital en muchas ocasiones exceden el nivel de tolerancia de la sociedad, y los métodos de legitimación empleados por el Estado administrativo, que apelan generalmente a la racionalidad, seguridad y coherencia de las normas jurídicas, no logran la aceptación social necesaria para su consolidación, creándose entonces una crisis de legitimación de los sistemas político y económico.

Una expresión de ese cambio de paradigma se puede ver en Colombia con el surgimiento de las políticas del gobierno basadas en las locomotoras del desarrollo como la minera, la petrolera y la de infraestructura, sancionadas legalmente, y que constituyen un fin en sí mismas, a pesar de su ropaje democrático y social. Así, la actividad de la administración se centra en el manejo y resolución de cuestiones técnicas que no necesariamente requieren de la participación y discusión públicas, ni mucho menos del consenso de la sociedad, pues esta democratización de las decisiones podría problematizar

las condiciones de las nuevas técnicas del Estado, lo que necesariamente exige una despolitización de las masas (Habermas, 1986).

En consecuencia, el panorama de las modernas sociedades que dependen del sistema de producción capitalista basado en la producción intensiva de bienes y servicios debilita el poder de autonomía y participación de la sociedad civil. Las políticas de Estado, guiadas en muchos casos por una conciencia tecnocrática (McCarthy, 1995), amenazan con socavar la participación real de los ciudadanos. El capitalismo requiere un espacio público despolitizado y escasamente crítico, por lo que recurre a una ideología tecnocrática que es mostrada como la solución a los problemas sociales, culturales y económicos. Dicha ideología se basa en un sistema de compensaciones que busca asegurar la lealtad de las masas dependientes del trabajo, en una especie de política de evitación del conflicto (Habermas, 1986: 92). Sin embargo, no siempre ese tipo de acción estatal que apoya el modelo de producción, ya sea extractivista o de transformación y gestión del conocimiento, logra el consenso necesario, pues es evidente la crisis de legitimación de ese modelo que no corresponde a los intereses de las modernas sociedades que claramente han tomado conciencia del riesgo que conlleva el actual sistema de producción de bienes y servicios, en términos de estabilidad de los ecosistemas y de permanencia de los fundamentos tradicionales del sistema económico y social. De acuerdo con Beck (2002a: 83):

Las amenazas a la vida por parte del desarrollo civilizatorio tocan comunidades de experiencia de la vida orgánica que conectan las necesidades vitales humanas con las de las plantas y los animales. Al morir los bosques, el ser humano se conoce como «ser natural con pretensiones morales», como una cosa móvil y vulnerable más, como parte natural de un todo natural amenazado y del que es responsable. Se hieren y despiertan capas de una conciencia humana de la naturaleza que derrotan al dualismo de cuerpo y espíritu, de naturaleza y ser humano. En la amenaza, el ser humano comprende que respira como las plantas y que vive del agua como los peces en el agua...

En este marco de absoluta legalidad de las acciones del Estado, reguladas por normas jurídicas con soporte procedimental, pero que acusan una gran falta de legitimidad al no contar con la aceptación de la sociedad civil, se deben destacar las conclusiones de la teoría habermasiana, en cuanto a que

una de las situaciones más críticas para el actual modelo de acción administrativa la constituye la repolitización del espacio de la opinión pública, pues el mismo está siendo socavado por cambios que se producen en el modelo dominante de socialización, los cuales están dando forma a patrones de motivación y nuevos valores que son incompatibles con los imperativos de los sistemas político y económico (McCarthy, 1995). Tal sería el caso de los actuales movimientos ambientalistas y los numerosos episodios de movilización ciudadana en contra de algunos proyectos de desarrollo sujetos a licenciamiento ambiental, basados en técnicas extractivas como la minería y el petróleo, o en un uso intensivo de los recursos naturales renovables, como las hidroeléctricas, que necesariamente implican la ocupación y el cambio definitivo de la vocación tradicional de las tierras.

III. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN COLOMBIA: ENTRE LEGALIDAD FUERTE Y LEGITIMIDAD DÉBIL

Se ha discutido en múltiples escenarios la capacidad del Estado para cumplir con los objetivos de protección ambiental que se desprenden principalmente de cumbres internacionales como la de Estocolmo en 1972 y la de Río de Janeiro en 1992 (Rodríguez, 2008). Lo cierto es que desde hace unos cincuenta años han venido operando transformaciones importantes en la institucionalidad pública ambiental mediante la creación de organismos especializados en la gestión de los recursos naturales renovables (Rodríguez, 2008).

Con la creación del Inderena en 1968 se consolidó la política conservacionista que había animado a muchos políticos y científicos nacionales, y que, en últimas, trataba de conciliar una visión romántica del territorio y los recursos naturales renovables con la corriente desarrollista que impulsaban los sectores productivos del país (Guhl, 2015). En esos años de relativa calma política y social, con grupos subversivos emergentes pero con escaso control territorial, y funcionarios más centrados en la eficacia y eficiencia de su labor que en el clientelismo y la lucha política, fue clave la labor desarrollada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) a lo largo del territorio nacional, mediante el trabajo de campo de sus técnicos y la participación de la academia, el sector privado, ecologistas y comunidades,

lo que permitió crear un mapa general del país, analizar sus suelos y elaborar las geografías departamentales (Carrizosa, 2008). El Inderena asumió la difícil pero importante función de aplicar en el país el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y el Medio Ambiente, promulgado en 1974, labor apoyada por las CAR que tomaron parte de las competencias de ese instituto (Uribe, 2005).

El período transcurrido desde principios de los años setenta del siglo pasado hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991 se destacó por un marcado enfoque del Inderena y las CAR en la gestión ambiental de las zonas rurales (Uribe, 2005), pues la mentalidad predominante era la de un país centrado en el desarrollo agrícola y pecuario, siendo de menor importancia la exploración y explotación de hidrocarburos y la minería, aunque hubo un fuerte impulso a la generación de energía mediante aprovechamientos hidroeléctricos. Así mismo, la producción normativa fue bastante prolífica, destacándose las disposiciones destinadas a proteger y conservar las fuentes hídricas y las cuencas hidrográficas, entre otras, los decretos 1541 de 1978, 1449 de 1977, 2857 de 1981 y 1594 de 1984, y 877 de 1976 (sobre conservación y protección del recurso forestal), y los acuerdos 26 de 1979, 48 de 1982 y 36 de 1983 del Inderena relativos al aprovechamiento forestal, además de varias normas de protección de la fauna silvestre como el decreto 1681 de 1978.

A pesar de esos enormes esfuerzos, las contradicciones internas en el Instituto acerca del medio ambiente y los recursos naturales llevaron a un enfrentamiento entre conservacionistas de línea dura y desarrollistas de orientación más tecnocrática que afectaron el desempeño de la institución y la colocaron en el centro de las críticas de aquellos partidarios del desarrollo a ultranza, si bien López Michelsen asumió la tarea de sacar adelante un Código de Recursos Naturales que el anterior gobierno no había querido promulgar por considerarlo demasiado radical, y que era el resultado de las nuevas visiones ecosistémicas alentadas por académicos, científicos, abogados y activistas ambientales que en cierta forma le ganaron el pulso a la institucionalidad dominante centrada en visiones desarrollistas (Carrizosa, 2008).

El punto de quiebre llegó con la expedición de la Ley 99 de 1993, que creó una completa maquinaria de administración ambiental y dio un inexorable impulso a la gestión ambiental pública, generando una institucionalidad fuerte y la inclusión de la variable ambiental en las políticas gubernamentales (Rodríguez, 2008). Por otro lado el Estado seguía a pie

juntillas los postulados del desarrollo sostenible consagrados en Río, por lo que las políticas públicas medioambientales mutaron de un modelo conservacionista a uno de desarrollo sostenible, cuyos rasgos principales fueron la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la organización del SINA, el liderazgo del Estado en la gestión ambiental, la creación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, la firma y ratificación de convenios internacionales, la incorporación de lo ambiental en el pensamiento colectivo, la creación de áreas protegidas, así como la expedición de normas de calidad ambiental y uso de instrumentos económicos (Guhl, 2015: 36).

Sin embargo, para muchos investigadores, ambientalistas y analistas políticos, el SINA, uno de los máximos logros de la Ley 99, no ha conseguido los resultados estratégicos para los cuales fue creado y acusa una gran debilidad en materia de gestión y presupuesto, el cual se ha venido reduciendo de manera importante en las últimas décadas, limitando de manera importante su capacidad para cumplir con las funciones encomendadas, especialmente aquellas que reciben muy pocos recursos del orden nacional y territorial (Rodríguez-Garavito, Rodríguez y Durán, 2017; Rudas Lleras, 2008; Canal, 2007). Las dificultades en la gestión ambiental dentro de un territorio tan complejo desde el punto de vista ambiental, económico, político y social han limitado tanto la aplicación como el cumplimiento de las normas ambientales y la ejecución de políticas públicas de conservación y protección del patrimonio natural (Carrizosa, 2008). Una década después de su creación ya se empezaban a evidenciar algunas falencias en sus enfoques sistémico y autónomo, y sus contradicciones con el modelo del Estado colombiano, más de orden presidencialista y orientado hacia un fuerte control de sus instituciones, entre ellas las ambientales (Carrizosa, 2003).

Por otro lado, la creciente brecha entre el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales regionales se fue acentuando poco a poco debido a conflictos por el control centralizado de la gestión ambiental y la creciente autonomía de las CAR, respaldada por la misma Ley 99 (Blackman, Morgenstern, Montealegre y García 2006), lo que impidió que la cartera ministerial ejerciera un papel verdaderamente protagónico dentro de la organización del sistema, situación que se vio agravada con la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en 2003, que en realidad consistió en una fusión de entidades con funciones de regulación y de desarrollo de políticas territoriales, decisión gubernamental

encaminada a reducir costos de la gestión ambiental pública y aumentar su eficiencia, pero que no logró los objetivos esperados (Carrizosa, 2008). Un resultado adicional de esas decisiones basadas en criterios políticos, pero no técnicos ni ambientales, fue el debilitamiento de las distintas áreas del Ministerio, como la de relaciones internacionales, ecosistemas y licenciamiento ambiental, donde los criterios de protección ambiental, y un enfoque mucho más conservacionista, fueron reemplazados por una concepción muy laxa del principio del desarrollo sostenible (Mance, 2008); además de una pérdida significativa de la capacidad del MAVDT de ejercer sus funciones básicas como autoridad central y coordinador del SINA en temas de regulación, planificación y definición de políticas, con el consiguiente incremento de tensiones y conflictos entre las distintas autoridades e instituciones ambientales (Foro Nacional Ambiental, 2008).

Por el lado de las CAR las conclusiones tampoco eran muy optimistas; durante su período de dependencia directa del nivel ejecutivo, que tuvo lugar desde 1954 (año de creación de las primeras CAR), el enfoque fue muy centralizado y adaptado a la política nacional, dedicando sus esfuerzos principalmente a la electrificación y telefonía rural, proyectos de regadío, construcción de vías, acueductos, control de irrigaciones e inundaciones, participación en actividades agropecuarias, industriales y de turismo. Así mismo desarrollaban funciones de administración de los recursos naturales renovables sin que ejercieran de manera directa funciones de autoridad ambiental, estando adscritas hasta 1968 al Ministerio de Desarrollo Económico con el fin de impulsar el desarrollo regional; luego al Ministerio de Agricultura hasta 1977, y finalmente al DNP hasta 1993 (Sánchez Triana, 2006).

Con la expedición de la Ley 99 de 1993 las CAR lograron un estatus de autonomía y relativa independencia gracias a la trascendental decisión política de descentralizar la administración de los recursos naturales y el medio ambiente, y al diseño de un marco jurídico especial para el ejercicio de las nuevas funciones (Canal, 2007). Esa independencia funcional, y la ausencia de jerarquías dependientes de un nivel central, además de la destinación de presupuestos propios para la gestión ambiental de cada corporación, se concebieron con el fin de lograr mayor efectividad e impacto en el desarrollo de políticas ambientales y en la aplicación de la legislación ambiental.

A pesar de las aparentes bondades de ese novedoso sistema jurídico y técnico de carácter descentralizado para la gestión ambiental regional, las

corporaciones no han estado exentas de los vicios crónicos de la administración pública, y del influjo de los intereses políticos y sectoriales regionales que con los años lograron colonizar su estructura y organización administrativa (OCDE, 2014). En algunas de ellas se han podido establecer casos de corrupción y captura regulatoria (*regulatory capture*), término que hace referencia a la excesiva influencia e injerencia directa de grupos de interés, como los políticos y el sector regulado, en la gestión y en las decisiones a cargo de las autoridades ambientales (Blackman, Hoffmann, Morgenstern y Topping, 2005; Gutiérrez, 2016), especialmente en lo relacionado con los instrumentos de comando y control ambiental, tales como licencias, permisos, autorizaciones, procesos sancionatorios y, en general, con la aplicación de normas y estándares ambientales. Igualmente, el bajo nivel técnico de algunos de sus funcionarios y contratistas, la falta de información y recursos tecnológicos, el escaso presupuesto de muchas de esas entidades, la visión excesivamente regionalista de la gestión ambiental, las dificultades de administración y vigilancia de los territorios bajo su jurisdicción, y la particular interpretación y aplicación de la normatividad, han constituido serias dificultades para el ejercicio de los mandatos de la Ley 99 de 1993 y para la protección de zonas ambientales estratégicas para el país (Blackman, Morgenstern y Topping, 2006; PGN, 2007; PGN, 2009; CGR, 2016).

Ante ese panorama, y como lo han señalado múltiples estudios de organizaciones y entidades del orden nacional e internacional, el modelo de gestión pública ambiental colombiano no goza de plena salud. Una de las acusaciones más frecuentes concierne a la “debilidad” de las instituciones ambientales (Canal, 2007; Foro Nacional Ambiental, 2008), y su consecuente incapacidad para ejercer la autoridad ambiental que conlleva garantizar la aplicación y el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos naturales renovables y con la protección y conservación del ambiente.

Dicha debilidad, representada en sistemas de información ambiental obsoletos; bajo nivel de especialización de técnicos y abogados; interpretaciones disímiles de la legislación ambiental; escasez de tecnologías y procedimientos especializados para la vigilancia y control de los niveles y estándares de calidad ambiental; destinación de presupuestos mínimos para seguimiento ambiental, y escasa coordinación con otras autoridades administrativas, ha contribuido a alimentar una imagen generalizada de falta de credibilidad técnica y jurídica de esas instituciones, clientelismo político, corrupción y,

en algunos casos, bajos niveles de aceptación social de la gestión adelantada. Esta legitimidad debilitada y difusa permea constantemente los procesos jurídico ambientales, complejos pero necesarios para determinar la viabilidad de proyectos de desarrollo de tipo minero energético principalmente.

Además de expresarse en rutinas y procedimientos cercanos al modelo burocrático de gestión, la racionalidad jurídica ambiental que rodea ese tipo de decisiones administrativas está inmersa en una lógica institucional que en muchos casos no permite modificar cursos de acción preestablecidos, mostrándose incapaz de asumir y resolver adecuadamente problemas ambientales complejos que no encuadren dentro de su propia percepción de la función administrativa (Dryzek, 1998); este escenario es fácil de detectar en muchas autoridades ambientales, donde los técnicos, abogados y administradores ven obstaculizado su trabajo por la existencia de procedimientos documentados al detalle en manuales y guías constantemente “actualizados”, o modificados permanentemente y sin previo aviso, que en muchos casos, a pesar de su débil coherencia técnica y jurídica, y sus efectos prácticos, deben ser observados de manera milimétrica, sin que se permitan mayores disidencias en materia de interpretación normativa o de criterio técnico que puedan llegar a amenazar la “línea” dictada por los burócratas profesionales del Estado administrativo ambiental. Recogemos las palabras del jurista François Ost, que reflejan de manera particular una de las facetas más delicadas de la administración ambiental estatal:

... demasiados textos, demasiado pronto modificados, demasiado poco conocidos, mal e incompletamente aplicados; esto se traduce en proliferación de textos situados en lo más bajo de la escala normativa: órdenes, reglamentos, directivas, circulares, instrucciones, cuya publicidad es incierta y su alcance jurídico dudoso, con un marco vacío, de un carácter solamente programático... (Ost, 1996: 102).

En consecuencia, y bajo esos escenarios, los problemas y las decisiones ambientales son simplemente desagregados mediante la división administrativa del trabajo, lo que implica que muchos aspectos de esos problemas son separados unos de otros, y las soluciones presentadas para el escrutinio de la opinión pública y de los grupos de interés en realidad significan el desplazamiento de una situación compleja hacia otros sectores de la administración

(Dryzek, 1998: 100). Esto es claramente palpable en el caso de la industria minera y de hidrocarburos: por un lado, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Hidrocarburos muestran con gran orgullo sus logros en materia de adjudicación de títulos mineros, y bloques de exploración y explotación petrolera, así como la gestión de contratos minero energéticos; sin embargo, el problema de la real viabilidad de los proyectos es desplazado hacia las autoridades ambientales, las cuales, bajo la fuerte presión de doble vía de otras agencias gubernamentales, organismos de control y vigilancia, inversionistas, consultores, comunidades organizadas, administraciones municipales, organizaciones ambientalistas y ONG, deben tomar decisiones que implican un nuevo modelo de ocupación del territorio en áreas donde la vocación tradicional del suelo no contempla actividades extractivas de alto impacto ambiental.

En tal coyuntura se podría hablar de una crisis crónica de legitimidad de las autoridades ambientales, y de un escenario donde el derecho opera en un ambiente de alta complejidad y riesgo. Por una parte, el tradicional enfoque de administración fundado en la potestad del Estado, y en el fetichismo de la ley, es incapaz de asumir los múltiples retos que plantea la protección del patrimonio natural (Rodríguez, 2010), y de otra, el Estado estaría desconociendo el principio de participación ciudadana en las decisiones ambientales, al limitar el margen de maniobra y control social de las decisiones sobre proyectos, obras y actividades, y privilegiar la participación de las entidades de la administración, más que la de la ciudadanía, en la construcción de políticas públicas ambientales, y en la toma de decisiones que afectan el medio ambiente (Rudas, 1998).

Así, la acción de las autoridades ambientales se ve comprometida y coaccionada de alguna manera por la multiplicidad de voces disonantes, provenientes incluso del orden estatal, a la vez que enfrenta el rechazo de comunidades reales, y lo que es aún más peligroso, de comunidades virtuales que hacen propias causas ambientales de las cuales poseen escaso conocimiento, defendiéndolas rabiosamente mediante trinos, post, manifiestos y demás herramientas de la parafernalia disponible en la web. Adicionalmente, su función misional más importante (evaluar y hacer seguimiento ambiental), que en el marco del decreto 2811 de 1974, las leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009 y los decretos 3573 de 2011 y 1076 de 2015, le corresponde de manera exclusiva y excluyente, también ve amenazada su

legitimidad y validez, así como su nivel de aceptación y credibilidad social, al ser constantemente cuestionada por los organismos de control y vigilancia del Estado, como la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación, que parecen haberse constituido en organismos de evaluación ambiental paralelos al revisar detalladamente los estudios de impacto, los planes de manejo, y otros instrumentos de control y manejo ambiental, así como los procedimientos utilizados para el otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones ambientales, desvelando presuntos hallazgos e irregularidades con alcance fiscal, disciplinario y penal, así como interpretaciones erradas de las normas ambientales, enfoque de supervisión y control que ha dado lugar a permanentes discusiones al interior del Estado colombiano acerca de la suficiencia y pertinencia de la evaluación ambiental⁶.

Este proceso paralelo de EIA se ha enfocado especialmente en el licenciamiento de proyectos de gran magnitud; cabe traer a colación las complejas discusiones de orden técnico y jurídico que se han suscitado entre la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación, por un lado, y la ANLA por otro, respecto de casos puntuales como la exigencia de modificación de la licencia ambiental de Reficar para el transporte de cenizas y residuos de la planta de refinación, que la ANLA siempre ha considerado como un cambio menor dentro de la licencia ambiental; las discusiones técnicas y jurídicas del fracturamiento hidráulico en el caso de exploración y explotación de hidrocarburos convencionales, práctica que se ha desarrollado en Colombia desde hace décadas, pero que a juicio de muchos detractores debe ser manejada como si fuera un proyecto de hidrocarburos no convencionales (*fracking*); los reparos de la Contraloría al licenciamiento ambiental del

6 Al respecto cfr. Contraloría General de la República. Comunicación AT 48 de 2013, correspondientes a las observaciones hechas a la ANLA sobre proyectos hidroeléctricos; también Contraloría General de la República. “El Proceso Administrativo de Licenciamiento Ambiental en Colombia”, 2017. Igualmente, son de gran interés los denominados Informes sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente presentados anualmente por ese organismo, que siguen la misma línea crítica en relación con el proceso de evaluación de impacto ambiental, así como los cuatro volúmenes de la serie “La Minería en Colombia”, editados por la Contraloría en los años 2013-2014, donde se hace una demoledora y documentada crítica al actual modelo neoextractivista que soporta la minería en el territorio nacional.

proyecto hidroeléctrico El Quimbo, que abarcan detalles de alta complejidad como las amenazas sísmica y volcánica, los procesos morfodinámicos, el influjo del fenómeno de La Niña, la sismicidad inducida, el diseño de la presa, los caudales ecológicos, entre otros aspectos técnicos y ambientales rebatidos por el ente de control.

También están las observaciones del Ministerio Público a las corporaciones respecto de los complejos métodos de medición de contaminantes de las plantas termoeléctricas, así como su interesante informe de 2007 de las diferentes modalidades de los permisos y autorizaciones ambientales otorgados por las corporaciones; la discusión acerca del alcance de la norma que exige la inversión del 1% del valor del proyecto licenciado con motivo del uso del recurso hídrico de fuentes de uso público, así como los reparos relacionados con la actual validez de los denominados Documentos de Evaluación y Manejo Ambiental (DEMAS), de corta vigencia con el decreto 883 de 1997, pero que han sido duramente cuestionados por la Contraloría. Estos son solo algunos de los casos más relevantes que muestran una tendencia a desplazar el centro de gravedad de la EIA desde las autoridades ambientales hacia organismos públicos que legalmente no cuentan con esas funciones específicas pero que se involucran directa y activamente en el proceso, en virtud de sus funciones de control y vigilancia de las actuaciones del Estado administrativo ambiental colombiano.

La anterior coyuntura ha creado un efecto colateral que puede llegar a influir en la legitimidad de una función estratégica desarrollada por las autoridades ambientales, con el riesgo de ver disminuida la validez y el efecto vinculante de sus actuaciones técnicas y jurídicas, y su ya menguada credibilidad ante la opinión pública y otros actores, sin mencionar los problemas de orden jurídico que representa el reproche disciplinario y fiscal de sus decisiones por la administración, y el llamado de algunos sectores a la investigación y criminalización de conductas consideradas como graves omisiones de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones de protección de derechos e intereses colectivos, cuya órbita podría abarcar en algún momento las decisiones de las autoridades ambientales (Garay, 2014)⁷.

7 En relación con el Decreto 883 de 1997, declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencias del 26 de febrero y del 20 de agosto de 1998 (exps. 4500, 4599 y 4647),

IV. LICENCIAMIENTO AMBIENTAL EN COLOMBIA. EL DESENCUENTRO ENTRE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

El proceso de EIA es relativamente reciente en Colombia, ya que sus primeros lineamientos jurídicos quedaron definidos en el decreto 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables, que en varios de sus artículos señalaban la obligatoriedad de una autorización de orden ambiental para proyectos, obras o actividades que pudieran generar afectaciones o deterioro ambiental. Disposiciones como los artículos 27, 28, 185 y 208 establecían el deber de declarar el posible “peligro” o “efecto” de orden ambiental de las obras o trabajos que por sus características pudieran producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, además de realizar estudios ambientales y ecológicos previos, y ejecutar las obras de protección y recuperación adecuadas.

La importante reforma de la institucionalidad ambiental surgida con la expedición de la Ley 99 de 1993 dio un gran impulso al tema del licenciamiento ambiental que el Inderena venía realizando, aunque con muchas limitaciones técnicas y sin un método de evaluación estructurado. Dicha ley consagró el mecanismo de la licencia ambiental como una forma de planear el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y garantizar el manejo de los impactos ambientales, estableciendo una lista de los proyectos que requerían el trámite previo de ese instrumento de control y manejo ambiental. Por su parte, el decreto 1753 de 1994 reglamentó claramente el procedimiento para otorgar las licencias ambientales, y definió de manera taxativa aquellos proyectos, obras y actividades que requerían de manera obligatoria y previa la licencia. Hasta 2002 funcionó una particular dinámica de licenciamiento ambiental que establecía tres tipos de licencias (ordinaria,

las críticas se refieren a la posibilidad de iniciar actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, energía e infraestructura entre otras, soportadas en un documento técnico (DEMA), que no era sometido a evaluación previa de la autoridad ambiental, lo cual no permitía determinar y valorar impactos ambientales que pudieran hacer inviable el proyecto, argumento central de los fallos de nulidad del alto tribunal; cfr. G. RODRÍGUEZ (2011).

única y global) e incluía proyectos como urbanizaciones campestres, explotaciones avícolas y porcícolas, floricultura, cementerios, hospitales, sistemas de transporte masivo y varios tipos de industria manufacturera.

Con la expedición del decreto 1728 de 2002 se eliminó aproximadamente en un 45% la cantidad de proyectos que desde 1994 requerían licenciamiento ambiental, sujetando la ejecución de algunos de ellos a la existencia de planes y esquemas de ordenamiento territorial debidamente aprobados por los concejos municipales; igualmente, se introdujo la figura de las guías ambientales como un mecanismo voluntario y de autorregulación de aquellos proyectos citados en la norma para los cuales no se exigía la licencia ambiental, y, además, se eliminó la póliza o seguro ambiental establecida en el decreto 1753 de 1994, así como la figura de la licencia ambiental ordinaria.

Consideramos que este decreto pudo ser uno de los puntos de quiebre del proceso de EIA, al desregular una cantidad significativa de actividades que, a juicio de muchos miembros de la institucionalidad ambiental, significaban un enorme desgaste en materia de recursos humanos, financieros y técnicos, frente a los reales impactos que podían generar en materia de comando y control ambiental, a la agilidad y efectividad de los trámites y a su efecto positivo en la protección y conservación de los recursos naturales renovables. En una especie de análisis de costo beneficio se decidió que muchos de los proyectos, obras y actividades incluidos inicialmente en el decreto 1753 de 1994, podían ser manejados con otros mecanismos de gestión como las mencionadas guías ambientales, los usos del suelo previstos en los ordenamientos territoriales, y los denominados en la jerga ambiental “permisos menores” que incluían concesiones de aguas, vertimientos, emisiones atmosféricas, ocupaciones de cauce y aprovechamientos forestales, además del control y seguimiento de la autoridad ambiental competente.

A juicio de algunos investigadores, más que un proceso de mejora de eficiencia y eficacia de la evaluación ambiental, se asistió claramente a la flexibilización del requisito de licenciamiento ambiental que había sido producto de un trabajo serio y coordinado entre el Ministerio de Ambiente, el sector productivo y las organizaciones sociales, con la participación del Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental y el liderazgo del Viceministerio de Ambiente (Rodríguez, 2011; Macías, 2015); este fenómeno de flexibilización, más que atender a las necesidades de aplicación precisa y efectiva de la norma ambiental, pudo obedecer a los intereses de ciertos

sectores productivos del país (Zárate et al., 2016); en ese sentido se debe anotar que muchas de las modificaciones de las normas de licenciamiento ambiental se han enfocado principalmente en los sectores de hidrocarburos, energía, minería e infraestructura, los cuales representan las denominadas locomotoras del desarrollo del país, tan pregonadas por el actual gobierno.

Los decretos 1180 de 2003, 1220 de 2005 y 2820 de 2010^[8] incluyeron nuevas modificaciones. Adicionalmente, mediante la resolución 1552 de 2005 el proceso de EIA se vio reforzado con la adopción de los manuales de evaluación y seguimiento ambiental, de consulta obligatoria por las autoridades ambientales; la expedición en 2006 de las resoluciones que adoptaban términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental y el diagnóstico ambiental de alternativas; la adopción de una guía metodológica para la elaboración de estudios ambientales a través de la resolución 1503 de 2006, y la introducción de la valoración económica de impactos ambientales (consagrada desde el dcto. 2811 de 1974 como una de las herramientas necesarias para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental de

8 Un interesante trabajo de comparación de los diferentes decretos sobre licenciamiento ambiental en C. ZÁRATE; V. GIL, N. QUINTERO y B. ARANGO (2016). Igualmente, son de particular interés en el estudio de la evolución jurídica del licenciamiento ambiental los decretos 2150 de 1995, 1222 de 1999, 883 de 1997, 1122 de 1999, 1892 de 1999, 266 de 2000 y 500 de 2006, que en su momento pretendieron disminuir los requisitos para el licenciamiento, obviar procesos de evaluación ambiental para ciertos proyectos, obras y actividades, reducir los términos del trámite de las licencias ambientales o establecer regímenes de transición que favorecieran la “legalización” ambiental de proyectos antiguos o que no contaran con instrumentos de control ambiental. Algunas de esas normas fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, o nulas por el Consejo de Estado, al vulnerar principios constitucionales y legales referidos a la protección ambiental y en materia de competencias. Sin embargo, la tendencia de las autoridades ambientales a desregular actividades ha continuado, presentándose casos como el de la Resolución 755 de 2012 expedida por la ANLA que establecía actividades del sector hidrocarburos que no requerían el trámite de modificación de la licencia ambiental, la cual fue declarada nula por el Consejo de Estado, al considerar que esa autoridad había excedido las competencias asignadas por el Decreto 3573 de 2011, y que la atribución para la reglamentación ambiental correspondía al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; cfr. Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativa. Sección Primera. Sentencia del 21 de abril de 2016, M. P.: GUILLERMO VARGAS AYALA, Rad. 11000-03-24-000-2014-00515-00.

proyectos de desarrollo), que ha resultado prácticamente inocua o ha tenido un efecto mayormente simbólico pues no se le ha dado la importancia que merece en el contexto de evaluación ambiental de proyectos, no tiene un peso preponderante en las decisiones sobre licencias ambientales, su evaluación puede considerarse en algunos casos como un formalismo técnico o legal más que como un insumo real del proceso de licenciamiento ambiental y a nivel de corporaciones es escasamente aplicado⁹.

En 2014 se expidió el decreto 2041 que modificó de manera importante el procedimiento de evaluación ambiental: en primer lugar, y siguiendo una tendencia de vieja data, buscó reducir los términos del trámite de licenciamiento ambiental en lo que pronto se conoció a nivel nacional como “licenciamiento express”¹⁰, y por otro lado, introdujo el concepto de oralidad procesal, que modificaba por completo la figura del “requerimiento de información adicional” consagrado en las anteriores reglamentaciones, y que consistía en la solicitud de la autoridad ambiental para complementar o ajustar los estudios ambientales como resultado del concepto técnico de un equipo de evaluación.

Teniendo en cuenta las múltiples solicitudes, recursos, solicitudes de revocatoria, y demás peticiones presentadas por los solicitantes de licencias ambientales, y con el argumento de la excesiva discrecionalidad técnica de los evaluadores, además de la dificultad para cumplir con los complicados y excesivos requerimientos de las autoridades ambientales, se optó por darle mayor legitimidad a esa etapa del trámite, disponiendo que la información se podía solicitar de manera expedita a través de la denominada “reunión de información adicional”, en la cual el debate técnico se hacía en tiempo real, con la posibilidad para los interesados de contar con el apoyo de expertos y de

9 Esta apreciación se basa en la experiencia personal del autor a través de su trabajo en procesos de licenciamiento ambiental de competencia de la ANLA y de las CAR, y en entrevistas realizadas con funcionarios y contratistas de esas entidades en los años 2016 y 2017.

10 Al respecto se pueden consultar los diferentes posiciones y debates que se dieron en los medios de comunicación y las redes sociales en los últimos meses de 2014, en torno a la expedición de esta reglamentación. Una compilación temprana de esta discusión se puede encontrar en [<http://www.pulzo.com/nacion/213086-los-peros-de-la-norma-que-reduce-tiempos-de-expedicion-de-licencias-ambientales>].

ayudas tecnológicas que permitieran una discusión de alto nivel, incluyendo la oportunidad de recurrir en tal audiencia las decisiones de la autoridad ambiental y obtener respuesta a sus pretensiones en el curso de la misma.

Esa modificación procesal (actualmente contenida en el num. 2 del art. 2.2.2.3.6.3 del decreto 1076 de 2015), que pretendía dar agilidad y legitimar el requisito obligatorio dentro del trámite de licenciamiento ambiental, principalmente ante el sector regulado, redujo la posibilidad de participación de la sociedad civil en el proceso de licenciamiento, pues en esa etapa procesal no se admite la intervención de los terceros intervinientes ya reconocidos dentro del trámite, o de otros interesados. Para el caso de la ANLA se ha evidenciado una baja participación de las autoridades ambientales regionales en las reuniones de información adicional, pues la premura en el cumplimiento de los términos del trámite no permite convocar en forma oportuna a las corporaciones, cuya participación en esas reuniones se considera de suma importancia por tener un conocimiento puntual de las áreas donde se van a desarrollar los proyectos licenciados por la ANLA.

Por otro lado, la implementación de ese proceso a nivel de algunas corporaciones ha sido bastante lenta, y en ocasiones con un amplio desconocimiento de la norma, lo que genera deficiencias en la evaluación, y riesgos jurídicos para las autoridades ambientales, representados en el desconocimiento de los requisitos procesales¹¹. En suma, lo que se pensó como una salida legal y legítima a una situación de fuertes cuestionamientos a la administración, provenientes del sector regulado y en algunos casos de los organismos de control, podría estar limitando el derecho constitucional a la participación, sin contar los riesgos que trae aparejada la reducción de términos de las actuaciones administrativas, el escaso tiempo con que cuentan los funcionarios y contratistas de las autoridades ambientales para definir la viabilidad de proyectos complejos en términos físicos, bióticos y sociales, y el hecho altamente criticado de que la EIA, que debería ser un proceso objetivo, cauteloso y hondamente técnico, pasó a convertirse en un simple trámite administrativo con serias deficiencias procedimentales y téc-

11 Situaciones que han sido evidenciadas a través de entrevistas realizadas en el año 2017 con funcionarios y contratistas de la ANLA y de varias corporaciones.

nicas (Rodríguez, 2011; Cabrera y Fierro, 2013; Negrete, 2014; Guhl, 2015; Macías, 2015). En palabras de Negrete y Santacoloma (2014: 263 y 265)

En el proceso de otorgamiento de la licencia ambiental no hay una evaluación adecuada frente a los impactos ambientales y sociales. Esto debido a la ausencia de planeación del aprovechamiento de los recursos naturales por parte del Estado, debilidad institucional e insuficiente idoneidad técnica de profesionales que evalúan, deficiencia en la información aportada en los estudios de impacto ambiental y términos muy cortos para efectuar la evaluación integral de los proyectos, entre otros. La evaluación del impacto ambiental se reduce a la elaboración y posterior revisión de los estudios de impacto ambiental, por lo cual el rigor de la evaluación se ha perdido en aras de un mero trámite burocrático, al privilegiarse contar con la resolución mediante la que se otorga la licencia ambiental...

Adicionalmente, entre sectores de funcionarios y contratistas de las autoridades ambientales existe una tendencia a considerar que en muchos casos el proceso de licenciamiento ambiental termina siendo un asunto de ordenamiento y planificación territorial, que de alguna manera suple la función asignada a las entidades territoriales, pues a través de la zonificación ambiental y de manejo de proyectos mineros, petroleros, de energía e infraestructura que se establece en las licencias ambientales, se determinan nuevos usos del suelo, áreas con exclusión total o parcial de uso y restricciones para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que en la práctica constituyen nuevas reglas de manejo ambiental del territorio bajo criterios de desarrollo económico.

Esa circunstancia contribuye a aumentar el rechazo y la oposición a muchas de las decisiones de las autoridades ambientales respecto del licenciamiento de proyectos extractivos, pues se argumenta que tal competencia debe estar en cabeza exclusiva de los municipios y que, por vía de las licencias ambientales, no es posible ni técnica ni legalmente modificar los usos del suelo e imponer nuevas actividades ajenas a la vocación productiva de los territorios, lo cual, de hecho, conlleva su ocupación con infraestructura, equipos, vías, etc., y genera impactos y efectos ambientales de relevancia, además de cambios en las condiciones socioeconómicas de las zonas de influencia de los proyectos.

Lo anterior es un factor adicional que se refleja en la escasa credibilidad y confianza hacia los pronunciamientos emitidos por las autoridades ambientales, y por ende, en una menor legitimidad de sus decisiones, a pesar de que estas hayan surtido de manera puntual el procedimiento formal previsto en las normas, aspecto que es observado con especial celo en la ANLA, y resaltado en muchas de las respuestas a derechos de petición y demás solicitudes de información de casos específicos de su competencia, lo cual, sin embargo, no constituye un blindaje suficiente frente a los cuestionamientos de las comunidades, ONG, administraciones municipales, organismos de control y vigilancia, y operadores judiciales, entre otros actores, que poco a poco han ido adquiriendo un mayor y mejor conocimiento del proceso de EIA y participan de manera mucho más activa en los trámites de licenciamiento (CENSAT, 2017), tendencia que se ha visto favorecida por la pérdida de intensidad del conflicto armado, el reforzamiento de las redes sociales rurales, las nuevas modalidades de militancia ambiental, y el nacimiento de una conciencia ecológica que tiene su propia interpretación de la justicia ambiental (Tobasura, 2007; Molina, 2011).

Este complejo escenario donde actualmente se desarrolla el trabajo de las autoridades del SINA se podría caracterizar por la “debilidad” y falta de credibilidad de la institucionalidad ambiental; las limitantes de orden técnico y jurídico dentro del proceso de evaluación ambiental; la restringida participación ciudadana; la modificación y flexibilización del marco normativo con fines de agilización y reducción de los trámites de licenciamiento; el predominio de los asuntos ambientales en la agenda pública, entendidos como una preocupación generalizada en amplios sectores de la sociedad civil por el deterioro ambiental; la fuerte influencia de las redes sociales como nuevos instrumentos de deliberación y participación, y también de presión y manipulación de la opinión pública; los cambios en la percepción tradicional del territorio, que pasa de ser un elemento a utilizar y explotar para convertirse en un ente casi sagrado y con derechos, que debe ser protegido como depositario de vida y diversidad natural¹²; los fuertes y a veces insalvables

12 Al respecto es pertinente examinar los recientes pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en relación con la validez y exigibilidad de los derechos de algunos componentes del sistema natural, entre ellos los animales, las plantas, los páramos

desencuentros entre las visiones centralizadas del desarrollo, promovidas por la nueva generación de tecnócratas de las agencias estatales, y las necesidades y enfoques regionales de uso del territorio defendidas por comunidades, alcaldes y ambientalistas, que priorizan la autonomía local como esencia del ordenamiento y uso productivo del territorio (Hernández, 2010).

Aunado a lo anterior encontramos la otra cara del problema cuando: las autoridades ambientales son cuestionadas por el sector productivo y los gremios debido a la complejidad y demora en los trámites de licenciamiento ambiental; existen debilidades y falencias en la evaluación técnica (ACP, 2015); la supuesta falta de criterio y de objetividad tiñe muchas de sus decisiones, y un halo de inseguridad jurídica parece rodear las actuaciones de la institucionalidad ambiental y de otras entidades que participan en el proceso de licenciamiento (*Portafolio*, 2016). Otro de los grandes reparos es la ambivalencia de las pretendidas políticas de protección y conservación ambiental donde, por un lado (Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Hidrocarburos), se estimula la inversión y el desarrollo de proyectos, y por otro (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR), se crean nuevas restricciones de orden ambiental, cuyo mejor ejemplo son las denominadas reservas de recursos naturales, zonas de protección y otras figuras jurídicas que establecen nuevas restricciones y prohibiciones para actividades económicas. Ese desencuentro entre los mismos integrantes de la institucionalidad, que se puede considerar estructural, aumenta la percepción de inseguridad e incertidumbre jurídicas respecto de la licencia ambiental, y desvirtúa su verdadero carácter consagrado en la Constitución de instrumento de EIA, de planificación del uso de recursos naturales, de materialización de los derechos ambientales y de participación, así como de catalizador constitucional de conflictos (Macías, 2015).

Desde otro punto de vista, esa debilidad institucional representa más bien el fracaso de las agencias encargadas de determinar los niveles de riesgo aceptables por un ecosistema o un territorio, y su incapacidad para

y los ríos, que deben ser asumidos como poseedores de atributos jurídicos y, por ende, sujetos de derechos, los cuales pueden ser invocados y protegidos por cualquier persona a través de las acciones judiciales previstas en la Constitución; al respecto cfr. sentencias C-632 de 2011 y T-622 de 2017.

determinar los daños ambientales que entrañan las actividades productivas o extractivas. Como bien lo ha expresado Beck, esa mayor conciencia del peligro ambiental, y del potencial social y político de los nuevos movimientos ecologistas y de defensa del territorio, se funda en el colapso de la administración y de los fundamentos tecnocientíficos y legales de las decisiones y en las escasas garantías de seguridad que otorga el Estado a la sociedad civil, llegando inclusive a negar su papel en la producción y administración de los nuevos peligros (Beck, 2002b).

V. LAS LICENCIAS AMBIENTALES COMO MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN PARA LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

El modelo económico colombiano de principios del siglo XXI, al igual que el de varios países latinoamericanos, experimentó un fuerte giro hacia el denominado “extractivismo”, consistente básicamente en la explotación intensiva de recursos naturales como petróleo y minerales para su exportación hacia los mercados internacionales (Gudynas, 2009; Garay, 2013). La Nación vió en ese renglón de la economía la tabla de salvación para sus problemas de liquidez y de inversión para el desarrollo en las zonas tradicionalmente abandonadas por la acción estatal pero proveedoras de recursos naturales altamente apreciados por los países desarrollados. De acuerdo con algunos observadores, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, consagró el extractivismo como paradigma y locomotora del desarrollo, enfoque que continuó en su segundo mandato (Sánchez, 2016). La tendencia a mantener ese esquema de explotación de recursos naturales y de uso del territorio enfocado en la minería y los hidrocarburos se ha visto reforzado con la expedición de normas que facilitan la ejecución de proyectos extractivos y de infraestructura que, en opinión de algunos investigadores, no tienen en cuenta la participación de las instancias regionales y locales, y tratan de imponer un modelo de desarrollo que a ojos de las comunidades es ilegítimo y viola los principios de equidad social y de justicia distributiva y ambiental (Rodríguez-Garavito, Rodríguez y Duran, 2017; Mantilla, 2017)¹³.

13 Un caso muy particular de esta tendencia que contribuye a debilitar aún más la legitimidad

Ante la insistencia de las agencias gubernamentales en proseguir con un esquema de explotación de recursos naturales que muchos consideran no tiene en cuenta las particularidades ambientales, culturales y socioeconómicas del territorio y su tradición productiva, ni tampoco integra un componente participativo real y eficaz, han surgido fuertes movilizaciones de ciudadanos ambientalistas, ONG nacionales e internacionales, alcaldes, comunidades organizadas y algunos sectores políticos, que han tratado de quitar piso jurídico a las decisiones de la administración¹⁴. Por otro lado, la

de las agencias estatales ante la sociedad civil, es el llenado de la represa de El Quimbo, donde el Gobierno, a pesar de la fuerte oposición a esa actividad proveniente de comunidades, alcaldes, entidades del Estado como el Ministerio de Cultura, las observaciones de la AUNAP (oficio 1165 del 11 de octubre de 2013 dirigido a la ANLA) y los reparos de organizaciones ambientalistas, optó por darle un soporte legal facilista al asunto expidiendo el Decreto 1979 de 2015, mediante el cual, y apelando en parte al fenómeno de El Niño, autorizaba el inicio de la actividad de generación de energía y, en últimas, el llenado del embalse, desconociendo la medida cautelar de suspensión del llenado y operación de la hidroeléctrica emitida por el Tribunal Administrativo del Huila el 5 de febrero de 2015. La que se ha considerado por muchos sectores una clara expresión de arrogancia gubernamental fue decidida de manera negativa por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-753 de 2015, donde de manera tajante y certera rechazó la actuación del Gobierno Nacional: "... Tan reprochable como lo anterior es que el Gobierno Nacional pretenda justificar su actuación en un informe de la ANLA según el cual las condiciones impuestas por el Tribunal se hallaban cumplidas en un 99% y, por lo mismo, se podría iniciar la generación de energía eléctrica. Este informe debió ser enviado por el Gobierno al Tribunal Administrativo del Huila para ser incorporado al expediente, valorado probatoriamente antes de que el Juez competente, dentro del proceso de acción popular, adoptara la decisión respectiva. // En una actuación jurídicamente reprobable, el Ejecutivo asumió las funciones del Tribunal Administrativo del Huila, valoró la prueba presuntamente enviada por la ANLA y resolvió autorizar la generación de energía en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo [...]".

- 14 Otro ejemplo de ese desafortunado intento del nivel central del gobierno de hacer un uso unilateral de las normas jurídicas para impulsar objetivos de desarrollo a expensas de un proceso de participación ciudadana amplio y transparente en desmedro de la democracia deliberativa, son las disposiciones del inciso segundo y el parágrafo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, los cuales establecían que la inclusión de predios en los denominados Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE) constituía una imposibilidad jurídica para su restitución, debiéndose compensar

crisis de legitimidad de la institucionalidad estatal se ha visto claramente reflejada en recientes sentencias de la Corte Constitucional (p. ej., C-123 de 2014, C-273 de 2016 y T-445 de 2016), en las que el alto tribunal, en contravía del modelo técnico-jurídico estatal predominante que tiende a excluir a los entes locales de las decisiones estratégicas sobre explotación de recursos naturales, refuerza la autonomía de las entidades territoriales para determinar los usos del suelo, y obliga al nivel central de la administración a desarrollar un proceso mucho más profundo, inclusivo y detallado de participación ambiental y concertación a la hora de definir la viabilidad de proyectos mineros dentro del territorio nacional.

Sin embargo, y más allá de las estrategias de oposición de orden jurídico y social utilizadas por muchas comunidades del país para oponerse a los proyectos extractivos, lo que se discute es la eficacia de la licencia ambiental como instrumento legal y de legitimación para la ocupación y utilización del territorio con fines diferentes a los de la vocación tradicional de uso del suelo. Este aspecto ha sido bastante discutido al interior de algunas autoridades ambientales, especialmente la ANLA, por ejemplo a la hora de definir la zonificación de manejo ambiental de los proyectos, lo cual ha motivado interesantes discusiones de orden técnico y jurídico entre las empresas y la autoridad ambiental, y al interior de los grupos interdisciplinarios de evaluación, en relación con las zonas de exclusión y de intervención con restricciones cuando se trata de territorios con vocación minifundista, o cuando la intervención minera o petrolera podría traer efectos negativos para las denominadas UAF¹⁵, creadas por la Ley 160 de 1994, pues en algunos casos las licencias ambientales pueden llegar a prohibir la intervención de predios

a las víctimas con un predio de similares condiciones de acuerdo con las normas del proceso de expropiación, disposición que inclusive aplicaba a aquellos proyectos que antes de la expedición de la Ley 1753 de 2015 hubiesen sido declarados como PINE. Para la Corte, tales normas afectaban gravemente los derechos fundamentales a la igualdad, la reparación y la restitución de las víctimas del conflicto armado, como grupo de sujetos de especial protección constitucional.

15 Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF) la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

menores o iguales a 20 o 35 hectáreas para la instalación de infraestructura petrolera o minera, o aquellos que estén ocupados con ciertas especies como café, frutales y cultivos de pan coger, y en otros establecer restricciones menores para ese tipo de intervención, decisiones que son recurridas por los titulares de las licencias, pues, a su juicio, pueden afectar entre el 50 y el 80% de las áreas adjudicadas inicialmente para exploración, así como el derecho a la libre iniciativa privada, y hacer inviables los proyectos¹⁶.

Otro debate que surge entre las autoridades ambientales y algunas entidades de la nueva institucionalidad administrativa, y que podría tener efectos en la legitimidad de las decisiones relacionadas con la viabilidad de los proyectos, principalmente extractivos, se refiere a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 a los procesos de licenciamiento ambiental; así, luego de su revisión de constitucionalidad en las sentencias C-715 de 2012 y C-330 de 2016, el artículo 91 de la referida ley establece:

[...] *Contenido del fallo.* La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre el objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

[...]

m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, *incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo* (cursiva fuera del texto).

16 Al respecto se pueden consultar las Resoluciones 0408 del 6 de mayo de 2013, 1285 del 13 de octubre de 2015 y 0328 del 19 de marzo de 2015 expedidas por la ANLA y correspondientes a los expedientes LAM 4783, LAM 1464 y LAM 5578, disponibles en [www.anla.gov.co].

Ante una consulta que la ANLA dirigió a la Unidad de Restitución de Tierras¹⁷, en relación con la aplicación del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 a un proyecto localizado en un área donde se venían desarrollando procesos administrativos de identificación y microfocalización de predios despojados como requisito para la etapa judicial de restitución, la respuesta DSC2-201406028 del 30 de septiembre de 2014, no pudo ser más tajante:

Por tanto se contesta la pregunta 1 de su escrito en el sentido de indicar que si en virtud del proyecto hidroeléctrico objeto de la consulta, las autoridades competentes adelantan una eventual inundación de la zona de los municipios en comento, en donde se ubican predios sobre los que hay o llegan a presentarse solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, es claro que esta situación comporta complejidades en el adelantamiento de la identificación de dichos fundos conforme lo ordena la Ley 1448 de 2011 y el decreto 4829 del mismo año. En todo caso, se considera pertinente anotar que son los jueces y magistrados especializados en restitución quienes tienen verdaderas posibilidades de pronunciarse sobre las implicaciones que podrían tener los proyectos hidroeléctricos dentro del proceso de restitución de tierras.

[...]

Así las cosas, bajo este marco normativo y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, se puede afirmar que son los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras quienes están llamados a pronunciarse sobre la propiedad, posesión y ocupación, tenencia y demás afectaciones que puedan recaer sobre los inmuebles solicitados en restitución y, bajo este entendido, dichas autoridades son las que podrían decidir si conceden o no la medida de restitución, si ordenan las compensaciones a favor de los opositores que hubiesen demostrado buena fe exenta de culpa o las deniegan. *En este sentido, dichas autoridades son las que podrán definir al interior del proceso de restitución si es viable o no la licencia ambiental o su modificación. Tal es el sentido de lo previsto en el literal m del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011...* (destacado en el original).

17 La denominación completa de esta entidad es Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD).

Así las cosas, y en concepto de un organismo especializado en asuntos de tierras, la Ley 1448 de 2011, diseñada como uno de los mecanismos que facilitaría el camino hacia el posconflicto y la justicia transicional, desplazaba de tajo competencias administrativas y daba un enorme poder a los nuevos jueces para decidir acerca de la viabilidad ambiental de proyectos en predios donde estuvieran en discusión derechos reales presuntamente despojados por actores armados¹⁸. De las posteriores reuniones y consultas celebradas entre las entidades surgió un nuevo enfoque de interpretación de la norma, que acalló en parte, aunque no totalmente, los temores de la autoridad ambiental, y dió un alcance algo diferente a lo previsto en el artículo 91 de la precitada ley. En el concepto URT-DJRo0063 del 16 de febrero de 2015, la Unidad de Restitución de Tierras manifestó:

Se tiene que la autoridad ambiental no tiene ninguna restricción legal para continuar con el trámite de licenciamiento, ni está legalmente condicionada a esperar el agotamiento del proceso que resuelve una solicitud de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, máxime cuando la inscripción en el registro no sustrae el bien del comercio, justamente porque la medida solo tiene carácter preventivo y publicitario.

En cuanto a la etapa judicial, cabe anotar que esta se adelanta por los jueces civiles especializados en restitución de tierras y, en ese sentido, la autoridad ambiental deberá actuar de conformidad a las órdenes específicas que emita el Juez de Restitución de Tierras en el marco de su autonomía, según corresponda.

18 Entre las medidas cautelares que puede dictar un juez dentro del proceso de restitución de tierras, los literales b y c del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, establecen algunas que podrían llegar a afectar un proceso de licenciamiento ambiental o hacer inválida cualquier transacción o acuerdo entre particulares o de estos con el mismo Estado para el desarrollo de actividades productivas o extractivas. Tales medidas van desde la sustracción provisional del comercio del predio cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia y la suspensión de los procesos declarativos de derechos reales, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado en relación con el inmueble o predio, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y *administrativos* que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.

Ante las justificadas inquietudes de la autoridad ambiental respecto de su posible intervención dentro de procesos de restitución de tierras donde se solicite la revocatoria de licencias ambientales ya otorgadas, y en relación con las facultades de los jueces de restitución para asumir autónomamente las correspondientes a la autoridad ambiental, y determinar la viabilidad de una licencia ambiental, el citado concepto dispuso:

Las normas transcritas autorizan que se presenten en el proceso de restitución quienes de consideren afectados por este, de tal manera que en cada caso concreto la autoridad ambiental tiene la posibilidad de determinar si alguno de sus intereses se ve afectado con el proceso de restitución, y si se presenta tal situación, podrá acudir al proceso en los términos del artículo 88 *ibídem*.

En ese escenario, las autoridades ambientales en el marco de sus competencias podrían ilustrar al operador judicial, sobre las gestiones, estudios y/o conceptos técnicos realizados en el proceso de otorgamiento de las licencias ambientales, como también sobre el alcance de las mismas, a fin de que el operador judicial aborde esta situación en su decisión y establezca una situación jurídica clara en la sentencia

[...]

El artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 señala la posibilidad de acumular al proceso de restitución una serie de procesos que pueden tratar diferentes temáticas, siempre y cuando: [...] se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción...

De otra parte, el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 hace referencia a todas aquellas materias sobre las cuales puede pronunciarse el juez de restitución de tierras en el fallo que resuelva el proceso de restitución de tierras.

Ahora bien, el Juez o Magistrado que tenga conocimiento en el marco de la etapa judicial del proceso de Restitución de Tierras, tiene un amplio margen de acción y sus decisiones en cuanto al uso de las competencias conferidas a través de estos artículos dependerán de la evaluación que realice para cada caso particular, dependiendo de situaciones concretas...

Lo anterior constituye una nueva arista legal dentro del proceso de licenciamiento ambiental de la cual aún están por verse sus efectos; de acuerdo con esa interpretación la justicia transicional puede exigir a las autoridades ambientales que justifiquen (legitimen) sus decisiones ante la jurisdicción especial de restitución de tierras, y dejar abierto el camino para que los operadores judiciales asuman competencias exclusivas de la actividad misional de algunas entidades del SINA. Tal enfoque de la norma cambia el panorama de acción legal de la institucionalidad encargada de la EIA, y contribuye a difuminar dentro del entramado legal la especialidad de tal proceso. Ante esa situación la única imagen posible es la de unas autoridades frágiles, dependientes de las decisiones y la presión del nivel central, amenazadas con la pérdida de sus competencias frente al poder judicial, o incapaces de cuestionar a otras autoridades como las mineras, con mayor capacidad y fortaleza para influir en las políticas de desarrollo (Rodríguez-Garavito, Rodríguez y Durán, 2017), con un margen de maniobra controlado, lo cual las hace blanco de las comunidades, de los medios de comunicación, de las redes sociales, de los órganos de control y vigilancia, y en algunos casos de los oportunistas políticos que aprovechan ese tipo de escenarios para abrazar hipócritamente las causas ambientales a fin de arañar algunos votos en las periódicas contiendas electorales del país¹⁹.

En suma, Colombia ha sido testigo de múltiples cuestionamientos, ataques, desafíos y nuevos controles a la discrecionalidad técnica y jurídica de las autoridades ambientales, circunstancia que ha puesto en tela de juicio su capacidad para evaluar de manera adecuada las solicitudes de licenciamiento, en especial frente a proyectos extractivos y de generación de energía.

19 Conviene cuidarse de interpretaciones ingenuas u optimistas de algunos de los motivos que animan el fenómeno de la movilización ambiental ciudadana. En muchos casos el rechazo a los proyectos, bajo la bandera de la protección de los recursos naturales y del ambientalismo esconde otro tipo de intereses de tipo político, económico y territorial, pues tales proyectos pueden amenazar micropoderes locales y/o regionales, relaciones de propiedad, posesión y tenencia de la tierra o fenómenos de subordinación de tipo laboral y comercial que podrían verse afectados gravemente o desaparecer bajo la dinámica de grandes proyectos con enfoques de gestión social diferentes. Al respecto cfr. el interesante texto de MAURICIO FOLCHI. “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”, *Ecología Política*, n.º 22.

Los reparos de las comunidades trascienden el clásico esquema de daños ambientales, pérdida de especies y coberturas vegetales, afectación de ecosistemas, y agotamiento y contaminación del recurso hídrico, pues detrás de esos consabidos reclamos ecologistas campea una reivindicación mucho más profunda y de mayor calado que la Corte Constitucional ha puesto en evidencia con sus recientes pronunciamientos acerca de la autonomía de las entidades territoriales para definir los usos del suelo dentro de su jurisdicción, de forma que la defensa del territorio frente a las exigencias del modelo de producción tiene otro frente de batalla: las licencias ambientales. En tal confrontación es claro que el mayor capital simbólico y político en sentido amplio lo poseen las comunidades que defienden un esquema productivo que les beneficia y les permite mantener relaciones locales de poder, visiones socioculturales y ambientales del territorio, redes casi inmutables de interacción y solidaridad, formas tradicionales de propiedad, posesión y tenencia de la tierra, rechazando de manera casi unánime el establecimiento de actividades que ven como ajenas a su modelo de sostenibilidad.

Ante ese complejo panorama, y cuando las exigencias del posconflicto no permiten continuar con las viejas prácticas administrativas y de manejo del territorio, cuando en palabras de Brigitte Baptiste “la firma del fin del conflicto armado significa el principio del conflicto hablado”, uno de los mayores retos de la institucionalidad es fortalecer las autoridades ambientales como entidades encargadas de desarrollar el complejo proceso de EIA. Ello implica adoptar un enfoque basado en la verdadera coordinación y apoyo interinstitucional, donde los mentados principios de colaboración administrativa consagrados en las leyes 489 de 1998 y 1437 de 2011, realmente se materialicen y hagan parte de la gestión de las entidades. La imagen de un Estado administrativo trabajando de manera sincronizada y coordinada, permitiendo la discusión abierta, no la impositiva externa (a la cual se ha tenido que resignar gran parte de la institucionalidad ambiental en los últimos años), que posibilite la concertación de las diferentes visiones del desarrollo y analice en profundidad su impacto territorial dentro de un marco de evaluación ambiental estratégica, debe incluir obligatoriamente una amplia y muy bien informada participación de las autoridades regionales y locales, buscando con ello la consolidación de una verdadera democracia deliberativa como factor esencial para el logro de los fines ambientales estatales, teniendo como objetivo central decisiones con visión integral y

participativa de desarrollo, conservación ambiental y adecuado uso del territorio, lo cual viene siendo reivindicado en las recientes decisiones de las altas Cortes y que el Estado administrativo colombiano debe regular, apoyar e impulsar, como un eficaz mecanismo de legitimación y aceptación de las políticas de desarrollo y de disminución de conflictos socioambientales²⁰.

CONCLUSIONES

1. Más allá de las conocidas posturas, en muchos casos simplistas, respecto de la ineficacia de las autoridades ambientales y sus efectos en la protección y conservación del patrimonio ambiental del país, que son ya un plato corriente servido por ambientalistas, académicos, comunidades, gremios y algunas entidades del Estado, es necesario profundizar en los elementos estructurales que han generado esa debilidad o fragilidad institucional. Si bien desde el campo normativo están dados los requisitos, o la mayoría de ellos, para garantizar un adecuado procedimiento en el proceso de EIA, esa racionalidad jurídica no es suficiente para certificar el buen desempeño del instrumento de manejo y control, y sobre todo para lograr un consenso social positivo acerca de la conveniencia de ejecutar ciertos proyectos. Las causas que subyacen a esta crisis se pueden explorar, por un lado, en la desarticulación de los objetivos y políticas que rigen la actuación de las diversas agencias estatales, en la insistencia por mantener un modelo de desarrollo económico de tipo extractivo y de uso de recursos naturales renovables por vía de una pretendida legalidad que parece desconocer otros bienes jurídicos de raigambre constitucional, como el medio ambiente sano, en el

20 El concepto de democracia deliberativa en materia ambiental, utilizado por autores como ROBIN ECKERSLEY, implica que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar directamente en las decisiones ambientales, cuestionando la actuación de la Administración, contribuyendo a la formulación de políticas ambientales y construyendo principios de justicia ecológica en un marco de acción comunicativa como el propuesto por HABERMAS, en lo que se conoce como “esfera pública verde”, escenario algo ideal pero no imposible de llevar a cabo, como lo han demostrado las nuevas tendencias de debate ambiental en el país y el notable incremento en la utilización de mecanismos de participación; lo cual daría mayor legitimidad a las decisiones sobre licenciamiento ambiental y, por ende, a la ocupación de nuevos territorios.

equilibrio ecológico, en la autonomía de las entidades territoriales y en la participación ciudadana.

Por otro lado, las autoridades ambientales han perdido gran parte de su capital institucional y técnico, y su capacidad de gestionar de manera adecuada los conflictos ambientales generados por sus decisiones o por escenarios de confrontación entre los diversos enfoques del desarrollo económico y protección de los recursos naturales renovables y el ambiente; crisis de legitimidad de la institucionalidad que ya no puede ser superada apelando únicamente a la superioridad de las normas jurídicas y a la observancia estricta de los procedimientos utilizados en la EIA, como parecen entenderlo aún algunas entidades del SINA, que se escudan en los reglamentos que las habilitan para otorgar licencias ambientales, y que pretenden desconocer que gran parte de la legitimidad de sus decisiones se debe sujetar a un proceso de información y participación ciudadana, que si bien puede cuestionar y amenazar su “zona de confort” en materia de organización, competencia técnico-jurídica y procedimientos internos de evaluación ambiental, es una apuesta indispensable para aumentar la credibilidad de sus actuaciones y garantizar una mejor gestión del territorio, lo cual se traduce en mayor legitimidad de su función de administradoras del patrimonio ecológico.

2. Las fallas del Estado administrativo ambiental son evidentes, y no pueden ser vistas y comprendidas solo a la luz de las dinámicas económicas de las últimas décadas, basadas en la emergencia y reforzamiento de un modelo extractivista y de uso intensivo de recursos naturales, y de los esfuerzos de los últimos gobiernos por mantenerlo a costa, en muchos casos, de la variable ambiental. Esas dolencias están presentes desde la misma concepción del SINA y apuntan a un juego de poderes y contrapoderes entre sus integrantes, donde las jerarquías preestablecidas ya perdieron su eficacia y obligatoriedad, y asistimos más bien a un abierto desafío desde el ámbito regional y local hacia los dictados del poder central en materia de desarrollo económico y gestión ambiental, lo cual indica el desconocimiento de una pretendida legitimidad de las instituciones centrales y sus decisiones, pilar de la Ley 99 de 1993. Uno de los ejemplos más claros es el de las licencias ambientales, las cuales, a pesar de tener un fuerte bagaje constitucional y reunir elementos relevantes presentes en los Estados democráticos, como la planeación, la participación ciudadana y la gestión de conflictos, no cumplen con tales expectativas y no son suficientes para lograr un acuerdo colectivo

respecto de los verdaderos objetivos de desarrollo, y, por ende, no logran la legitimidad requerida para permitir el uso del territorio con fines diferentes a su vocación productiva.

3. En el marco de una nueva racionalidad ambiental popular, que recela de cualquier proyecto de explotación y uso de recursos naturales y se alimenta tanto de verdades como de falsedades y prejuicios ofrecidos por la red, es de suma importancia rescatar la validez del trabajo realizado por las autoridades ambientales y restaurar la objetividad y precisión del delicado proceso de EIA. Los mitos creados a diario por los autodesignados gurús ambientalistas deben ser sopesados y discutidos en el marco de procedimientos abiertos de análisis para determinar con la mayor certeza posible las verdaderas afectaciones que un proyecto puede generar en determinadas áreas y, en últimas, su viabilidad. En ningún caso se debe ignorar el conocimiento de las comunidades respecto de los impactos de un proyecto sobre su territorio, adoptando para ello el esquema de los procesos participativos y deliberativos, y mediante el uso de herramientas tecnológicas que den mayor credibilidad a la evaluación realizada por las autoridades ambientales con el fin de desvirtuar creencias y juicios de valor, en muchos casos errados, y confirmar aspectos ambientales desconocidos que puedan limitar o impedir el desarrollo de un proyecto, así se trate de los PINE, denominación que desde el ámbito legal crea la necesidad de intervenir los territorios y les otorga plena validez jurídica, pero que a nivel de su legitimidad puede sufrir serios cuestionamientos debido a los potenciales impactos y efectos sobre los recursos naturales y el ambiente, así como respecto del procedimiento utilizado para su licenciamiento.

4. De cara al posconflicto es necesario reforzar la legitimidad de las autoridades ambientales como tomadoras de decisiones transcendentales en materia de ocupación y nuevos usos del territorio, así como la justicia transicional y sus exigencias en materia ambiental y social. Sin embargo, dicho proceso no se debe hacer a la tradicional usanza institucional colombiana, es decir, mediante la expedición de normas y reglamentos seudo reformistas que en muchos casos solo tienen un efecto simbólico y no atacan la verdadera raíz de los problemas. Dicho reforzamiento práctico y simbólico de la competencia del Estado administrativo ambiental requiere una transformación profunda de sus prácticas, de su misma estructura y de los enfoques tradicionales de gestión, donde el papel de los administradores, los abogados y

los técnicos es vital para lograr, ya sea en el mediano plazo, una nueva visión del proceso de EIA, basada en una alta competencia técnica y jurídica, y en un esquema participativo y deliberativo que pueda contribuir a aumentar la legitimidad y el consenso social frente a sus decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PETRÓLEOS (ACP). “Análisis de las restricciones generadas a las licencias ambientales otorgadas por la ANLA”, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 2015.
- AA.VV. “Legalidad y legitimidad en el sistema jurídico y político”, Universidad de San Martín de Porres, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2008, p. 2, disponible en [[www.usmp.edu.pe/.../LEGALIDAD%20Y%](http://www.usmp.edu.pe/.../LEGALIDAD%20Y%20)].
- AA.VV. *Como el agua y el aceite. Conflictos socioambientales por la extracción petrolera*, Bogotá, CENSAT, 2017.
- BEBBINGTON, A. “Industrias extractivas, actores sociales y conflictos”, en *Extractivismo, Política y Sociedad*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), 2009.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Madrid, Ediciones Paidós, 2002a.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002b.
- BLACKMAN, HOFFMANN, MORGENSTERN y TOPPING. “Assessment of Colombia’s National Environmental System (SINA)”, Resources for the Future (RFF), 2005, disponible en [<http://www.rff.org/research/publications/assessment-colombias-national-environmental-system-sina>].
- BLACKMAN, MORGENSTERN, MONTEALEGRE y GARCÍA. “Review of the Efficiency and Effectiveness of Colombia’s Environmental Policies”, Resources for the Future (RFF), 2006, disponible en [www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-Rpt-ColoEPEfficiency.pdf].

- BLACKMAN, MORGENSTERN y TOPPING. “Institutional Analysis of Colombia’s Autonomous Regional Corporations (CARS)”, Resources for the Future (RFF), 2006, disponible en [<http://www.rff.org/research/publications/institutional-analysis-colombias-autonomous-regional-corporations-cars>]
- CABRERA, M. y J. FIERRO. “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”, en *Minería en Colombia*, vol. I, *Fundamentos para superar el modelo extractivista*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2013.
- CANAL, F. “Elementos de análisis para la evaluación y ajuste de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible”, *Documento de Políticas Públicas* n.º 14, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2007, disponible en [<http://www.faae.org.co/PolicyPdf/policy-14.pdf>].
- CANAL, F. y M. RODRÍGUEZ. “Las corporaciones autónomas regionales, quince años después de la creación del SINA”, en M. RODRÍGUEZ (ed.). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2008.
- CARRIZOSA, J. “Algunas lecciones de la experiencia institucional ambiental colombiana”, documento de trabajo, Foro Nacional Ambiental, 2003, disponible en [<http://www.foronacionalambiental.org.co/wpcontent/uploads/2011/11/Carrizosa.Institucionalidad.pdf>].
- CARRIZOSA, J. “Instituciones y ambiente”, en M. RODRÍGUEZ (ed.). *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2008.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comunicación “Observaciones hidroeléctricas”, AT n.º 48 de 2013,
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Minería en Colombia*, vol. I, *Fundamentos para superar el modelo extractivista*, Bogotá, 2013.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Minería en Colombia*, vol. III, *Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*, Bogotá, 2014.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Minería en Colombia*, vol. IV, *Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*, Bogotá, 2014.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente 2015-2016*, Bogotá, 2016.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia*, Bogotá, 2017.
- DEL HIERRO, J. “Legitimidad y legalidad”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* n.º 4, marzo–agosto de 2013, disponible en [<https://e.revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2103/1036>].
- DÍAZ, E. *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Editorial Debate, 1984.
- DRYZEK, J. “Ecología y democracia discursiva. Más allá del capitalismo liberal y el estado administrativo”, *Revista Ecología Política* n.º 16, Barcelona, Editorial Icaria, 1998.
- DRYZEK, J. *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, 2.ª ed., New York, Oxford University Press, 2005.
- ECKERSLEY, R. *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge, MIT Press, 2004.
- FOLCHI, M. “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”, *Ecología Política* n.º 22, Barcelona, Editorial Icaria, 2001.
- FORO NACIONAL AMBIENTAL. “15 años del Sistema Nacional Ambiental (SINA), evaluación y perspectivas”, *Documento de Política Pública* n.º 28, Bogotá, 2008.
- GARAY, L. “Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero”, en *Minería en Colombia*, vol. I, *Fundamentos para superar el modelo extractivista*, Bogotá, Contraloría General de la República. 2013.
- GARAY, L. “Una reflexión en torno a faltas u omisiones Estado-corporativas causantes de daño social desde la perspectiva de una nueva epistemología de la criminología”, en *Minería en Colombia*, vol. IV, *Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*, Bogotá, Contraloría General de la Nación 2014.

- GUHL, E. y P. LEYVA. *La Gestión Ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2015.
- GUTIÉRREZ, F. *Conflictos y contextos regionales en la industria de los hidrocarburos en Colombia*, Bogotá, PNUD, 2016.
- HABERMAS, J. *Ciencia y técnica como 'ideología'*, Madrid, Editorial Tecnos, 1986.
- HABERMAS, J. "Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad", *Revista Doxa* n.º 5, 1988.
- HABERMAS, J. *Problemas de legitimación en el Capitalismo Tardío*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1999.
- HERNÁNDEZ, Y. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?", *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, n.º 19, Bogotá, Universidad Nacional, 2010, pp. 97-109. disponible en [<http://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/16854/36692>].
- LEGAZ LACAMBRA, L. "Legalidad y legitimidad", *Revista de Estudios Políticos* n.º 101, septiembre-octubre de 1958, pp. 5-23, disponible en [<http://www.cepc.gob.es/gl>].
- LÓPEZ, C. e I. LÓPEZ. *Manual del Sistema Nacional Ambiental*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 2003.
- LÓPEZ-HERNÁNDEZ, J. "El concepto de legitimidad en perspectiva histórica", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* n.º 18, Universidad de Murcia, 2009, disponible en [<https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/116>].
- MACÍAS, L. "La licencia ambiental: entre el eufemismo y la sostenibilidad", *Ámbito Jurídico*, 2015, disponible en [<https://www.ambitojuridico.com/educacion-y-cultura/la-licencia-ambiental-entre-el-eufemismo-y-la-sostenibilidad>].
- MANCE, H. "Ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente 1993-2006", *Documento de Políticas Públicas* n.º 11, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2008.
- MCCARTHY, T. *La Teoría Crítica de Jürgen Habermas*, 3.ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1995.

- MANTILLA, A. “El ministro contra Cajamarca. El modelo contra la democracia”, 2017, disponible en [<http://www.colombiainforma.info/enpiedepagina/2017/03/29/el-ministro-contra-cajamarca-el-modelo-contra-la-democracia/>].
- MOLINA, J. “Minería en los páramos de Colombia y la construcción de una conciencia ecológica. Hacia la búsqueda de la Justicia Ambiental”, *Revista Ecología Política*, n.º 41, julio de 2011, Barcelona, Editorial Icaria, pp. 74-81
- NEGRETE, R. “Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos”, en *Minería en Colombia*, vol. I, *Fundamentos para superar el modelo extractivista*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2013.
- NEGRETE, R. y L. SANTACOLOMA. “Licencias ambientales: entre el deterioro grave y el daño ambiental”, en *Minería en Colombia*, vol. III, *Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2014.
- OCDE-CEPAL. *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*, Washington, Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2014.
- OST, F. *Naturaleza y Derecho*, Bilbao, Ediciones Mensajero, 1996.
- PÉREZ-RINCÓN, M. “Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. Estudio para 72 casos de injusticia ambiental”, Documento de Trabajo, Cali, Instituto CINARA, 2014, disponible en [[Users/USUARIO/Downloads/conflictos-ambientales-col-corto-72-m-perez-univalle-cinara.pdf](#)].
- Portafolio*. “Tras revocatoria de licencia a Hupecol, la ACP señala falta de coherencia en política ambiental”, 2016, disponible en [<http://www.portafolio.co/economia/gobierno/acp-senala-falta-coherencia-politica-ambiental-revocatoria-licencia-hupercol-494437>].
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informe Preventivo, “Seguimiento a permisos, autorizaciones y concesiones otorgadas por las autoridades ambientales”, Bogotá, 2007.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. “Páramos para la vida”, Informe preventivo, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2009.

Semana. “El decreto desapercibido del MinAmbiente”, 26 de mayo de 2015, disponible en [sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/despojo-tierras-licencias-expres-el-decreto-desapercibido-del-minambiente/33083].

RODRÍGUEZ-IBÁÑEZ, J. *Teoría crítica y sociología*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1978.

RODRÍGUEZ, M. (ed.). *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2008.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; D. RODRÍGUEZ y H. DURÁN. “La paz ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo”, *Documento Dejusticia* n.º 30, Bogotá, Dejusticia, 2017.

RODRÍGUEZ, C. “Redefiniendo el poder de policía ambiental. Nuevos instrumentos jurídicos y de gestión para la prevención y control de la contaminación en el corredor industrial del Valle de Sogamoso”, Monografía para optar al grado de Magíster en Derecho Público, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

RODRÍGUEZ, G. *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2011.

RUDAS, G. *Economía y Ambiente*, Bogotá, FESCOL-CEREC, 1998.

RUDAS, G. “Financiación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia: 1995-2006 y Proyecciones 2007-2010”, en M. RODRÍGUEZ (ed.). *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2008.

SÁNCHEZ, R. “El neoextractivismo: la caldera del diablo”, en A. ULLOA y S. CORONADO (eds.). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Colección Perspectivas Ambientales, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y CINEP, 2016.

SÁNCHEZ-TRIANA, E. “Un modelo particular de gestión ambiental”, en E. SÁNCHEZ TRIANA, A. KULSUM y A. YEWANDE. *Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia*, Washington, Banco Mundial, 2006.

SUNSTEIN, C. *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medio ambiente*, Buenos Aires, Katz Editorial, 2006.

- SUNSTEIN, C. *Rumorología*, Barcelona, Editorial Debate, 2010.
- TOBASURA, I. “El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente”, *Ecología Política*, n.º 26, Barcelona, Editorial Icaria, 2003, pp. 108-119.
- TORGERSON, D. “The Ambivalence of Discourse. Beyond the Administrative Mind?”, en R. PAEHLKE y D. TORGERSON (eds.). *Managing Leviathan. Environmental Politics and the Administrative State*, Toronto, Broadview Press, 2005.
- TWINING, W. *Derecho y globalización*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2003.
- ULLOA, A. y S. CORONADO. “Territorios, Estado, actores sociales, derechos y conflictos socioambientales en contextos extractivistas: aportes para el posacuerdo”, en A. ULLOA y S. CORONADO (eds.). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Colección Perspectivas Ambientales, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y CINEP, 2016.
- ULLOA, A. y S. CORONADO (eds.). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Colección Perspectivas Ambientales, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y CINEP, 2016.
- Unidad de Restitución de Tierras. Concepto jurídico n.º DSC2-201406028 del 30 de septiembre de 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. Concepto jurídico n.º URT-DJRo0063 del 16 de febrero de 2015.
- URIBE, E. “The evolution of Colombian Environmental Institutions: 1971-2004”, Universidad de los Andes y CEDE, 2005, disponible en [<https://ideas.repec.org/p/col/000089/003592.html>].
- WEBER, M. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- ZÁRATE, C.; V. GIL, N. QUINTERO y B. ARANGO. “Evolución en la reglamentación de las licencias ambientales en Colombia”, *USB*, vol. 7, n.º 1, enero-junio de 2016, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, disponible en [revistas.usb.edu.co/index.php/IngUSBmed/article/viewFile/2033/2249]

JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 26 de noviembre de 2013, rad. 250000-23-24-000-2011-00227-01 (AP), M. P. ENRIQUE GIL BOTERO.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 21 de abril de 2016, rad. 11000-03-24-000-2014-00515-00, M. P.: GUILLERMO VARGAS AYALA.

Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011, exp. D-8379, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Corte Constitucional. Sentencia C-753 del 10 de diciembre de 2015, exp. R.E.-222, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Corte Constitucional. Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016, exp. D-10864, M. P.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Corte Constitucional. Sentencia T-622 del 10 de noviembre de 2016, exp. T-5016, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.