

Las licencias ambientales y sus efectos en el ambiente, Medellín, 2004-2005*

María Osley Garzón D.¹

Resumen

La relación entre el hombre y la naturaleza es cada vez más desigual y poco armoniosa, lo cual ha originado el establecimiento de instrumentos políticos que reglamenten unos mínimos de protección, recuperación y conservación ambiental, a causa de los desajustes en las intervenciones del hombre en sus territorios, los recursos naturales y el ambiente que lo rodea. Por esta razón, se requiere analizar los efectos que ha tenido el instrumento político de las licencias ambientales en Medellín, Colombia, con el fin de aportar elementos de discusión acerca de su contribución o no al mejoramiento ambiental. Para ello, se realizó una amplia revisión bibliográfica del instrumento político de las licencias ambientales en los ámbitos internacional, nacional y regional. Se hizo una exhaustiva revisión de resoluciones, acuerdos y textos pertinentes a

las licencias ambientales para los rellenos sanitarios de la Curva de Rodas y de Pradera. Con esta revisión, se identificaron los cambios, aciertos, desaciertos y falencias de este instrumento político ambiental que tiene una relación directa con el estado de salud de las comunidades, dado que, dependiendo de su correcta o incorrecta aplicación, se potencia o desvirtúa el fin para el cual fueron propuestas, ya que su injerencia en el ambiente, en los servicios públicos domiciliarios y en la salud de las personas llega a ser directa.

Palabras clave

Licencia ambiental, relleno sanitario, política ambiental, legislación ambiental, normas de calidad ambiental, impacto ambiental

Environmental licences and their effects on the environment, Medellín, 2004–2005

Summary

The human–nature relationship is becoming more and more disturbed. That is why some public policies are required to protect the environment from damage for every artificial intervention. It seems appropriate to assess the effect of environmental licenses in Medellín as a protective policy. A thoroughly review of the literature in this regard was carried out, specifically those with Curva de Rodas and La Pradera sanitary landfills. Successes and failures of these political tools are discussed, as well as their potential influen-

ces on public services, environment and the health of the whole community.

Key words

Ambiental license, sanitary stuffed, environmental policy; legislation, environment, environmental quality standards, environmental impact

* Premio a la investigación estudiantil, área de ciencias de la salud, Universidad de Antioquia, Medellín, noviembre de 2005

¹ Administradora en salud con énfasis en gestión sanitaria y ambiental, Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, 2005. Cibercorreo: mgarzondunque@yahoo.es

Recibido: 26 de agosto de 2005 Aceptado: 21 de febrero de 2006

Introducción

La situación ambiental a escala global, regional y local es cada vez más preocupante y despierta múltiples miradas desde diferentes ámbitos y escenarios, por las implicaciones directas que tienen el estado de los recursos naturales y el ambiente en la salud de las poblaciones. De otro lado, están el creciente desarrollo económico, la desarticulación entre la tríada salud-ambiente-desarrollo y la oleada de políticas ambientales en diferentes ámbitos que apuntan al cumplimiento de los convenios y tratados internacionales firmados en materia sanitaria y ambiental. Estos podrían dar pie para pensar que la conciencia ambiental en todos los niveles ha mejorado y que las políticas formuladas para la protección ambiental sí funcionan a nivel general.

Todo lo anterior está acompañado del creciente deterioro en el ambiente y en la salud de las personas que habitan las diferentes regiones del mundo y de que los recursos naturales ya no son vistos como bienes comunes, sino como mercancías sujetas al mercado de la oferta y la demanda. Como viene presentándose la situación del agua, más específicamente, amerita el estudio cuidadoso de las políticas ambientales y su real inferencia en el ambiente y en la salud de las comunidades.

Un caso específico es el de las políticas de licenciamiento ambiental y su fin para conservar, proteger, minimizar, corregir y compensar los daños al ambiente ocasionados por la construcción, operación y puesta en marcha de un proyecto, obra o actividad que está sujeto a unos requerimientos ambientales bajo la inspección, vigilancia y control de las autoridades ambientales respectivas. De otro lado está la poca coherencia con lo estipulado por la norma, lo que podría poner en mayores riesgos los recursos naturales y el ambiente, así como el estado de salud de las personas que ocupan los territorios directamente afectadas por un proyecto, obra o actividad licenciado ambientalmente.

En este artículo se hará un recorrido inicial de lo que ha sido el devenir político del licenciamiento ambiental en el país y el interés por conservar los recursos naturales y el ambiente en el territorio colombiano, desde la promulgación del Decreto 2811 de 1974¹ hasta el Decreto 1180 de 2003,² que derogó el Decreto 1728 de 2002³ sobre las licencias ambientales, dado que en los últimos años la legislación con respecto a este tema en Colombia ha sido ajustada considerablemente; por esta razón, despierta particular interés el tema de las licencias ambientales y sus efectos sobre el ambiente, por cuanto surgen interrogantes acerca de la función de las políticas y su articulación con el entorno ambiental, el cual se convierte en factor condicionante para determinar el estado de salud de las poblaciones.

La política se formula como “lineamiento para llegar a un fin”.⁴ El fin de la política de licenciamiento ambiental es el de prevenir, controlar, corregir, compensar y mitigar los daños y efectos sobre los recursos naturales y el am-

biente que se causen por adelantar un proyecto, obra o actividad. Pero la realidad sanitaria y ambiental en el país continúa con su creciente deterioro, y parte de esta situación está descrita por Guth Nannetti,⁵ Mozo,⁶ y la Contraloría General de Medellín,⁷ entre otros. En sus textos se listan algunos de los problemas ecológicos en Colombia, así como la situación ambiental actual del país, la cual afecta directa e indirectamente la salud pública y a las personas mismas, pasando de un instrumento político-ambiental a un elemento a favor o en contra de la salud pública, dependiendo del manejo que se le dé.

Sería injusto e irresponsable dar como única razón de la situación ambiental mundial a un instrumento político, pero sí es importante aportar elementos de discusión con respecto a la contribución o no de este instrumento político (las licencias ambientales) al mejoramiento, preservación y protección ambiental, el cual, de una u otra forma, termina por afectar las condiciones de salud de la comunidad directa e indirectamente impactada por la intervención de un territorio que ha sido licenciado ambientalmente.

Para dar respuesta a los interrogantes planteados en este artículo, se hará una breve descripción de la situación ambiental en Colombia y específicamente en Antioquia. También se hará una breve revisión de la legislación referida a las licencias ambientales a nivel internacional y nacional, así como la revisión de dos estudios de caso de licenciamiento ambiental en Medellín. Por último, se presentarán unas consideraciones acerca del otorgamiento de las licencias ambientales y su contribución o no a la preservación de los recursos naturales, el ambiente y la salud de las comunidades.

Situación ambiental actual en Colombia

Colombia, como país latinoamericano en vía de desarrollo, ha sido objeto de un sinnúmero de intervenciones económicas, políticas, legales, sociales, culturales, sanitarias y ambientales que no han ido de la mano con el desarrollo económico sostenible en armonía con el ambiente, según lo estipulado por la Conferencia de Estocolmo en 1972.* Cuenta de esta situación la dan las tecnologías y maquinarias que se han introducido al país y que tienen como pretensión incrementar la productividad y los ingresos económicos, pero estas en muchos casos no aplican el principio número 4 de la Conferencia de Estocolmo.** “Los impactos ambientales son generados en determinados procesos de producción de rique-

* Estocolmo 72: Primera Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Estocolmo a raíz de la preocupación de los países desarrollados por el creciente deterioro y los problemas ambientales globales que se venían presentando, y de la cual Colombia también hizo parte con su asistencia y adopción de sus principios y directrices.

** Este principio reconoce a todos los pueblos el desarrollo sostenible, en que la conservación del medio ambiente no debe ser incompatible con la elevación del nivel de vida de los países dueños de la biodiversidad.

zas o de modificaciones en el ambiente para ajustarse a las [necesidades humanas]. La producción de riqueza es fruto y/o de la explotación de un ecosistema”,⁸ tal como lo describe Perea en su texto *Derecho y medio ambiente*. “En la medida en que aumenta esa presión de producción de manera tal que sobrepasa la capacidad autosostenida, o sea, un nivel de explotación que permite la reproducción indefinida de aquellas riquezas, el ambiente sufre un proceso de deterioro. En general, cuanto mayor es la presión de producción mayor es la presión de degradación ambiental (Cleverson, 1990), en desarrollo y Medio Ambiente”.⁵

Estas acciones han generado unas condiciones ambientales desfavorables para el país en materia ambiental, dando origen a múltiples problemas ambientales, entre los cuales se pueden enunciar los siguientes para Colombia:

- degradación y depredación de bosques: se deforestan entre 300.000 y 600.000 hectáreas al año; el 30% de la cobertura forestal ya ha sido eliminada y más de mil especies de plantas se encuentran amenazadas debido principalmente al deterioro de su hábitat (el conocimiento de la biodiversidad y sus usos no alcanza el 10%);
- pérdida del suelo y graves cambios geomorfológicos por la actividad minera (especialmente aquellas a cielo abierto);
- contaminación y alteración hídrica, que también ocupan un lugar importante: los ríos de la zona andina y del Caribe se encuentran contaminados por la utilización de métodos de producción inconvenientes;
- disposición inadecuada de vertimientos y residuos originados en el sector urbano;
- emisión de 140 millones de toneladas de gas carbónico por quema de bosques y operación de automotores;
- menoscabo de los ecosistemas estratégicos como el de la Sabana de Bogotá,⁶ entre otros.

El país presenta además innumerables problemas sanitarios y ambientales, entre los que se cuentan el inadecuado manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos que a diario se generan en el territorio nacional y principalmente en las grandes ciudades,⁷ donde la finalización de la vida útil de los rellenos sanitarios se ha convertido en un problema de salud pública, que deteriora de esta manera el entorno y la calidad de vida de las poblaciones. Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en cuanto a disposición final, “aproximadamente 717 municipios de los 1.084 de Colombia efectúan una disposición final antitécnica; solo 350 municipios disponen de manera adecuada sus residuos sólidos a través de rellenos sanitarios, muchos de los cuales son de tipo regional”.⁹

Este es el caso en Medellín de los rellenos sanitarios Curva de Rodas y La Pradera, que han sido objeto de múltiples intervenciones y análisis por la terminación de la vida útil del primero y el manejo que se le dio al instrumento político de la licencia ambiental, lo que trajo implicaciones para el

estado de salud de las poblaciones vecinas por las afectaciones de aire, suelo, agua y paisajismo, entre otras. Con posterioridad al relleno sanitario Curva de Rodas, se llevó el tratamiento y disposición final de residuos sólidos del valle del Aburrá al relleno sanitario La Pradera, en donde se presentó nuevamente el manejo del instrumento político de la licencia ambiental; ello manifestó una vez más los riesgos en la salud en los territorios impactados y afectó los recursos naturales y el ambiente, dando lugar a diferentes acciones por parte de las autoridades ambientales y demás entidades de control del Área Metropolitana del valle del Aburrá. Estas intervenciones se dieron a raíz de las manifestaciones constantes de inconformidad por parte de las comunidades vecinas a este relleno sanitario y de los entes de control, con lo que se trasladó el problema a otro territorio, con sus consiguientes consecuencias en el orden político, social, económico, cultural, sanitario y ambiental.

Cabe anotar que en Medellín existen múltiples problemas sanitarios y ambientales; no obstante, para la revisión bibliográfica de las licencias ambientales se tomaron estos dos casos de rellenos sanitarios por sus connotaciones de servicio público domiciliario sujeto a la obtención de licencia ambiental y por ser generador de afectaciones sanitarias y ambientales por su operación. En el departamento se tienen aspectos críticos en el saneamiento básico: la baja cobertura del servicio de agua potable; la deforestación incontrolada; las inundaciones en el Urabá antioqueño, el bajo Cauca, en Nechí y en el Magdalena medio; y el creciente desplazamiento forzoso a causa de la violencia, ocasionando la ocupación de territorios no aptos para la construcción de viviendas. Estos son algunos de los múltiples problemas que tienen el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, que aparecen referenciados de una manera más detallada en el texto *Procesos de planificación subregional*, publicado por la Gobernación de Antioquia en el año 2004.¹⁰

Las licencias ambientales en el contexto internacional

Las políticas de licenciamiento ambiental para algunos países de América latina y Europa tienen muchas similitudes con la política colombiana. Algunos de los elementos encontrados fueron los siguientes: en Chile, en el artículo 15 de la Ley 19300,¹¹ se le da al responsable de un proyecto, obra o actividad vía libre para contaminar el ambiente y los recursos naturales por 120 días, si el peticionario de la licencia ambiental tiene cómo pagar una póliza por el tiempo que se demora la aprobación o no de la licencia ambiental. En cuanto a la participación ciudadana, en Chile y España,¹² esta tiene una categoría de respeto y seriedad que podría influir —en determinados proyectos y bajo una organización seria e informada— en las decisiones de las autoridades ambientales para tomar acciones preventivas y correctivas. En contraste

con la participación ciudadana en materia de licenciamiento ambiental para Colombia, esta no es para nada clara en la norma, dado que en el Decreto 1180 de 2003 la participación ciudadana quedó relegada a un artículo (artículo 26), que es el de la consulta previa; esto en caso de que el proyecto, obra o actividad afecte una comunidad negra o indígena o esté cerca de ella, para dar cumplimiento con lo estipulado por la Ley 99 de 1993,¹³ pero queda en duda la participación ciudadana, pues una cosa es ser consultado y otra muy diferente es participar y ser tenido en cuenta. De otro lado, se tiene que en el Distrito Federal de México existe la licencia ambiental única y en Honduras, los proyectos se categorizan en 1, 2 y 3, con los de categoría 3 como los de mayor impacto ambiental, a los que se les otorga licencia ambiental; a los de categoría 2, una autorización ambiental y a los de categoría 1, una constancia de registro por su bajo impacto ambiental. En España se maneja el concepto de ventanilla única, pero de la protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente estos instrumentos políticos dejan ver sus vacíos.

El devenir histórico de las licencias ambientales en Colombia

Con la Conferencia de Estocolmo en 1972,* y ante la preocupación de los países europeos por algunos de los problemas ambientales transfronterizos, se incorporó en la agenda global el tema del medio ambiente. Las conclusiones y recomendaciones de esta cumbre se abrieron camino por medio de foros y estudios que dieron origen a la era del medio ambiente y el desarrollo. Colombia, en respuesta a la Conferencia de Estocolmo, inició el proceso de protección ambiental, por intermedio de instrumentos políticos con la Ley 23 de 1973.¹⁴ En ella aparecieron los controles indirectos, como las multas y amonestaciones, y en el Decreto 2811 de 1974, los controles directos, como las licencias ambientales.

Con la Constitución política de 1991¹⁵ se originó la creación de una Política Nacional de Desarrollo (artículo 339), la cual se promulgaría más adelante y que, con relación al medio ambiente, se conocería con el nombre de Ley 99 de 1993. Esta ley, se refiere en su título VIII a las licencias ambientales y su consiguiente reglamentación se inicia con el Decreto 1753 de 1994,¹⁶ derogado posteriormente por el Decreto 1728 del 2002. Este último sería derogado a su vez por el Decreto 1180 del 2003. Todos estos decretos han sido objeto de múltiples cambios y reglamentaciones que hasta el momento no han reflejado un control y mejoría en la conservación de los recursos naturales y el ambiente, como lo deja ver la descripción anterior de la situación actual para el país.

* A partir de esta conferencia se inició la era del medio ambiente y el desarrollo, lo que originó tratados internacionales y legislaciones ambientales de alcance nacional, con el fin de proteger y usar racionalmente los recursos renovables y el ambiente.

El fin de este instrumento político en materia ambiental sigue perdido en intereses políticos y económicos que no logran la protección ambiental, pero que sí crean inconformidades entre las autoridades ambientales y de control, así como las molestias y enfermedades en las poblaciones directamente impactadas por los proyectos licenciados ambientalmente, máxime si se trata de rellenos sanitarios. Aunque en el país no existe la suficiente investigación científica en materia ambiental que logre demostrar la fuerza de asociación entre los efectos ambientales (contaminación de agua, suelo, aire y afectación paisajística) y la salud de las poblaciones, esta situación se hace cada vez más susceptible de ser estudiada e investigada científicamente para lograr un grado de certeza que permita a las autoridades ambientales actuar con mayor celeridad al respecto.

Los últimos cambios en la reglamentación de las licencias ambientales no permiten evaluar con seriedad la efectividad o no de estas políticas, dado que el Decreto 1728 fue promulgado el 6 de agosto del 2002 y, nueve meses después, fue derogado por el Decreto 1180 de mayo 10 del 2003. Es posible que en tan corto período de tiempo exista dificultad para detectar los aciertos y desaciertos de una norma como para cambiarla tan rápidamente.

En la tabla 1 se presenta el comparativo de los tres últimos decretos que han reglamentado el licenciamiento ambiental en el país: sus cambios, aciertos y desaciertos; el recorte de artículos entre uno y otro decreto; la participación ciudadana según cada uno de ellos; el recorte del período de tiempo para la obtención de la licencia ambiental y el aumento en el tiempo para realizar cualquier cambio o reclamación una vez se ha obtenido esta. También se refleja el cambio en el sentido de los conceptos para la evaluación de impacto ambiental y el estudio de impacto ambiental. Asimismo, cómo se llega al manejo de una licencia ambiental única y la aparición de la nueva autoridad ambiental para el país, dada por una fusión de ministerios, entre otros aspectos importantes.

Licenciamiento ambiental para los rellenos sanitarios Curva de Rodas y La Pradera

Para el estudio de estos dos casos, es necesario tener presente que este no se abordó desde el conjunto integrador que maneja todo lo relacionado con la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos en el valle del Aburrá, dado que, con la monografía, se pretendió revisar el instrumento político de las licencias ambientales para las fases específicas de tratamiento y disposición final, y aportar elementos de discusión que permitieran determinar su contribución o no a su fin como política. Para el relleno sanitario Curva de Rodas, se realizó una revisión bibliográfica de decretos, resoluciones y actos administrativos expe-

Tabla 1. Cuadro comparativo de algunos elementos sensibles para los Decretos 1753 de 1994, 1728 de 2002 y 1180 de 2003

Decreto 1753 de 1994	Decreto 1728 del 2002	Decreto 1180 del 2003	Comentario
<p>Art. 1. Definiciones. Ecosistemas ambientalmen- te críticos, sensibles, de impacto ambiental y de impacto social.</p> <p>Art. 2. Conceptos de la licencia ambiental. Na- turaleza, modalidades y efectos.</p> <p>Art. 3. Contenido de la licencia ambiental. Son los requisitos para que una persona natural o ju- rídica pueda acceder a una licencia ambiental.</p> <p>Art. 5. Modalidades de la L. A. Licencia ambien- tal ordinaria, única y global. Esta última era de competencia exclusiva del Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>Art. 6. Autoridades ambientales competentes para otorgar licencia ambiental.</p> <p>Art. 7. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>Art. 9. Ningún proyecto, obra o actividad requie- rirá más de una licencia ambiental.</p> <p>Art. 10. Los planes municipales de uso y orde- namiento del suelo para efectos de este Decreto deberán contar con concepto favorable de la res- pectiva Corporación Autónoma Regional.</p> <p>Art. 14. Obras o actividades portuarias</p>	<p>Art. 1. Definiciones. El análisis de riesgo es com- plementario con el fin de la evaluación de riesgo. Nuevo: Impacto ambiental y vulnerabilidad am- biental.</p> <p>Art. 2. Autoridades ambientales competentes.</p> <p>Art. 3. Concepto y alcance de la licencia am- biental (L.A.). Esta deberá obtenerse antes de la iniciación de un proyecto, obra o actividad. No se requerirá más de una L.A. para los proyectos, obras o actividades.</p> <p>Art. 5. La licencia ambiental frente a otras li- cencias, permisos y autorizaciones diferentes a las ambientales.</p> <p>Art. 6. Término de la licencia ambiental (por la vida útil del proyecto, obra o actividad).</p> <p>Art. 7. Proyectos, obras o actividades sujetos a la licencia ambiental.</p> <p>Art. 9. Competencias de las corporaciones autó- nomas regionales y de desarrollo sostenible (CAR).</p> <p>Art. 10. De los proyectos, obras o actividades portuarias.</p> <p>Art. 14. Objetivo del diagnóstico ambiental de alternativas.</p>	<p>Art. 1. Definiciones. El término de vulnerabili- dad ambiental desapareció y aparece como nue- vo el alcance de los Proyectos, Obras o Actividades.</p> <p>Art. 2. Autoridades ambientales competentes.</p> <p>Art. 3. Concepto y alcance de la L.A. El benefi- ciario deberá cumplir con los requisitos, térmi- nos, condiciones y obligaciones.</p> <p>Art. 5. La licencia ambiental frente a otras li- cencias, permisos y autorizaciones diferentes a las ambientales.</p> <p>Art. 6. Término de la licencia ambiental (por la vida útil del proyecto, obra o actividad).</p> <p>Art. 7. Proyectos, obras o actividades sujetos a la licencia ambiental.</p> <p>Art. 9. Competencias de las corporaciones autó- nomas regionales y de desarrollo sostenible (CAR).</p> <p>Art. 10. De los proyectos, obras ó actividades y el plan de ordenamiento territorial. Aquí se lis- tan los P, O o A que no requerirán licencia am- biental, siempre y cuando exista un POT, EOT, PBOT.*</p> <p>Art. 14 Exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas.</p>	<p>En los tres decretos se da variabilidad en los con- ceptos, con definiciones que aparecen y desapa- recen o simplemente, con ajustes de palabras.</p> <p>En el Decreto 1180 del 2003 aparece como máxi- ma autoridad ambiental una fusión de ministe- rios dada por el gobierno actual.</p> <p>Aparece a partir del Decreto 1728 del 2002, el concepto de licencia ambiental global.</p> <p>El concepto y alcance de la licencia ambiental global cambió para los Decretos 1728 del 2002 y 1180 del 2003: se exige la presentación de un plan de manejo ambiental (PMA).</p> <p>Se dejan muchos aspectos sueltos para la gestión ambiental de las licencias, dado que se desentien- den de proyectos macro que causas diferentes efec- tos y con diversa intensidad.</p> <p>Implícitamente, quedan exentos de la licencia am- biental la recolección y manejo de residuos reci- clables no tóxicos o no peligrosos destinados al reciclaje.</p> <p>Desde el Decreto 1753 de 1994, ya se advierte la evolución que tendrán las licencias ambientales como instrumento político</p> <p>En el Decreto 1180 del 2003, no aparecen exen- tos de obtener la licencia ambiental los tratamien- tos biotecnológicos y vuelve a aparecer condicionada la L.A. a los POT, EOT o los PBOT.</p> <p>En el 1728 del 2002, había cambiado su conte- nido perdiendo la intención que traía de optimi- zar y racionalizar el uso de los recursos naturales y el ambiente.</p>

Decreto 1753 de 1994	Decreto 1728 del 2002	Decreto 1180 del 2003	Comentario
<p>Art. 16. Competencia de evaluación y control. El Ministerio del Medio Ambiente podía ejercer discretamente la función de ordenar la suspensión de trabajos o actividades o aplicar medidas punitivas o sancionatorias.</p> <p>Art. 17. Procedencia del diagnóstico ambiental de alternativas. Cuáles proyectos, obras o actividades deberán presentar este diagnóstico.</p> <p>Art. 18. Objetivo del diagnóstico ambiental de alternativas. Este cambió sustancialmente para el Decreto 1728 de 2002.</p> <p>Art. 21. Elección de alternativas. La autoridad competente dispone de 60 días. Desaparece para los demás decretos.</p> <p>Art. 26. Términos de referencia para la licencia ambiental.</p> <p>Art. 29. El estudio de impacto ambiental para pequeña minería.</p> <p>Art. 32. Cesión de derechos durante la vigencia de la licencia ambiental.</p>	<p>Art. 16. Contenido del diagnóstico ambiental de alternativas.</p> <p>Art. 17. Objetivo del estudio de impacto ambiental. Se convierten en una combinación de asuntos que se aglutinan con un nombre que no les correspondía.</p> <p>Art. 18. Contenido del estudio de impacto ambiental.</p> <p>Art. 21. Contenido de la licencia ambiental. En el párrafo 2 se consideran las obligaciones del beneficiario de la L.A.; se le agregó la frase: "Con el objeto de adelantar las acciones correctivas, a saber".</p> <p>Art. 26. Suspensión y revocatoria de la licencia ambiental.</p> <p>Art. 29. Actuación de las autoridades comisionadas.</p> <p>Art. 32. Prohibición de otorgar la licencia ambiental.</p>	<p>Art. 16. Del estudio de impacto ambiental. Sufrir cambios, supresiones y en este solo artículo se considera toda la información con respecto al Estudio de Impacto Ambiental (concepto, exigibilidad, contenido).</p> <p>Art. 17. Procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental.</p> <p>Art. 18. Contenido de la licencia ambiental; en su Art. 19 aparece la modificación de la licencia ambiental.</p> <p>Art. 21. Cambio de solicitante. Igual al artículo 24 del Decreto 1728 del 2002. En el Art. 22, aparece una palabra muy sensible: lo que para el 1728 del 2002 se denominaba <i>días hábiles</i>, en este decreto aparece como <i>días solares</i>.</p> <p>Art. 26. Consulta previa. Conserva el mismo contenido del Art. 31, Decreto 1728 del 2002.</p> <p>Art. 29. Vigencia y derogatorias. Hasta aquí llega el contenido del Decreto 1180 del 2003. Esto es lo que queda de la política de licenciamiento ambiental; luego de tantos cambios y ajustes y de 39 artículos que tenía el 1753 de 1994, se pasó a 29 en el 1180 del 2003.</p>	<p>Comentario</p> <p>Cambio del 1728 del 2002 al 1180 del 2003: el tiempo con que cuenta el Ministerio para expedir o actualizar los términos de referencia de 12 meses a 6. Se corta de entrada la intención de adicionar o modificar el contenido de los términos de referencia.</p> <p>Para el 1728 del 2002, se pretende enunciar un objetivo, pero en realidad sus contenidos es el significado de lo que es un estudio de impacto ambiental.</p> <p>El DAA cambia sustancialmente para el 1728 del 2002. Se tenía: suministrar información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, muy diferente a incluir información sobre...</p> <p>Es preocupante la forma como se ha ido condensando la información que debe manejarse para el estudio de impacto ambiental. Se han ido suprimiendo artículos de gran importancia y se han condensado en un solo artículo.</p> <p>Para el 1753 de 1994 no existía la participación comunitaria; para el 1728 del 2002, apareció de manera insípida en los Art. 30 y 31 y para el 1180, se condensó en el Art. 26, quedando aún más precaria la participación.</p> <p>El tercer párrafo del 1728 del 2002, Art. 29, desaparece para el 1180 del 2003. El comisionado que omite o retarda la ejecución de las medidas y ordenes de qué trata este artículo, o por su culpa impida su inmediato cumplimiento, será sancionado.</p> <p>Para el Decreto 1180 del 2003, desaparece la prohibición de otorgar la licencia ambiental para las zonas de reserva dejándolas desprotegidas. Ahora bien, todo, incluyendo reservas naturales, son susceptibles de sufrir daños por el otorgamiento de una licencia ambiental.</p>

Fuente: Garzón MO, et al., marzo de 2005, Facultad Nacional de Salud Pública¹⁷

* POT: Plan de Ordenamiento Territorial; PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial; EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial.

dados por Corantioquia y por las autoridades de control departamental y municipal, así como los demás documentos que tuvieran que ver con el tema.

La Resolución 4580¹⁸ del 2001 es el punto de partida; se enfatiza la característica de este relleno sanitario al no haber necesitado licencia ambiental por ser anterior en su funcionamiento al Decreto 1753 de 1994 (primera reglamentación específica para el licenciamiento ambiental en el país), pero que sí estaba sujeto a la presentación de un plan de manejo ambiental y, posteriormente, para su ampliación, sí necesitaría una licencia ambiental conforme a la normatividad vigente. Con respecto al relleno sanitario La Pradera, se realizó el estudio a partir de la Resolución 5288 del 2002,¹⁹ con la cual se le concedía licencia ambiental de contingencia al relleno sanitario La Pradera, pero este fue denominado por el alcalde de Medellín en aquella época, Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), y por la administración del relleno sanitario como un *parque ambiental*, tal como lo definía la valla exhibida en la ruta de acceso principal al lugar, cerca del municipio de Barbosa —perteneciente al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, una de las subregiones del departamento de Antioquia, Colombia—. Cuando las autoridades de control fiscal nacional, regional y municipal ingresaban al lugar, se encontraban con un lugar con características de botadero a cielo abierto,²⁰ lo que generó múltiples interpretaciones y malos entendidos. Entre tanto, la salud pública de las poblaciones vecinas y el estado de los recursos naturales y el ambiente se encontraban desprotegidos por el ir y venir de los intereses políticos, económicos y legales.

Por medio de la Resolución 4580 de 2001, Corantioquia le impone el Plan de Manejo Ambiental para las etapas de operación, clausura y posclausura al relleno sanitario Curva de Rodas, perteneciente a Empresas Varias de Medellín.* Desde entonces, se inicia un ir y venir de incumplimientos, de recuentos de exigencias incumplidas hechas por la autoridad ambiental, de negativas a los planes de manejo ambiental presentados por Empresas Varias, entre otros tantos inconvenientes que en este relleno sanitario se presentaron.

La Contraloría General de Medellín, en cumplimiento de sus funciones, realizó un proceso de inspección, vigilancia y control al caso del manejo de residuos sólidos en el valle del Aburrá, específicamente para las fases de tratamiento y disposición final, en el que se encontraron anomalías, irregularidades, desacatos de autoridad y detrimento patrimonial, todo esto expresado en el texto (Estado de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente de Medellín

2002).⁶ Este estudio se genera por la inminente emergencia sanitaria que se veía venir en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá por la terminación de la vida útil del relleno sanitario Curva de Rodas, sin tener otra alternativa viable para seguir depositando y tratando los residuos sólidos que a diario se generan en este amplio territorio. También intervinieron para el estudio de esta situación el Ministerio del Medio Ambiente, la Contraloría Departamental, la Procuraduría Ambiental y Agraria, el Sistema Nacional de Control Fiscal (SINARCOF)²¹ —conformado por la Contraloría General de República, la Contraloría de Antioquia, la Contraloría de Medellín y las contralorías municipales de Itagiú, Bello y Envigado—, así como las comunidades directamente impactadas y Corantioquia como autoridad ambiental competente.

Se encontró dificultad para la aplicación de la normatividad vigente en cuanto al licenciamiento ambiental en el relleno sanitario Curva de Rodas, dado que este proyecto fue anterior a 1994 (fecha en la que se inició la reglamentación de las licencias ambientales). Este fue uno de los puntos más sensibles a la hora de los cumplimientos e incumplimientos que en este sitio se dieron. Empresas Varias de Medellín solicitó permiso para la ampliación del relleno sanitario, a lo que Corantioquia respondió que necesitarían licencia ambiental para dicha ampliación. A raíz de esta situación, se suscitó un ir y venir de no cumplimientos y de aplicación de la biotecnología Combeima,* que según el Decreto 1728 de 2002, no requería licencia ambiental. Por esta razón, Empresas Varias de Medellín decidió implementar el tratamiento biotecnológico sin contar con las condiciones técnico-operativas adecuadas y poniendo en riesgo la salud de los trabajadores que realizan la separación de la fracción orgánica, además de que se presentaba un problema de salud pública por las afectaciones a comunidades vecinas causadas por el aumento de roedores, entre otros. En este caso la protección de los recursos naturales y el ambiente prácticamente pasó a un segundo plano, ya que la aplicación del instrumento político ambiental y los aspectos administrativos y económicos cobraron mayor importancia.

Dada la coyuntura que se presentó ante el inminente cierre del relleno sanitario Curva de Rodas, se originó una solución transitoria con el relleno sanitario La Pradera, en el cual se dio la siguiente situación: inicialmente las Empresas Varias de Medellín lo denominaron como Parque Ambiental La Pradera, lo que ha sido la solución más viable para el manejo de los residuos sólidos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Este relleno sanitario obtuvo una *licencia*

* Empresas Varias de Medellín (EE VV): empresa de servicios públicos domiciliarios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá que presta el servicio público de aseo en las fases de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. Esta empresa presta el servicio de tratamiento y disposición final a todos los municipios del Área Metropolitana, dado que la recolección y transporte también la adelantan otras empresas, como Enviaseo, Aseo Caldas y Aseo Cidrense.

* Combeima: tratamiento biotecnológico que consiste en la descomposición de materia orgánica por medio de bacterias, de manera tal que esta se reincorpore a ciclos productivos en forma de bioabono orgánico o mejorador de suelo. Esta es una técnica mucho menos contaminante para el tratamiento de los residuos orgánicos, además de que genera una salida positiva al ambiente, pero su dificultad radica en la aplicación para grandes cantidades de residuos, pues su funcionamiento es mucho más crítico y condicionado.

ambiental para un proyecto denominado *contingencia*, por un período de treinta meses, según lo establecido por la Resolución 5288, del 3 de julio del 2002, expedida por Corantioquia. Luego vino la Resolución 5349,²² del 3 de julio del 2002, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición presentado por Empresas Varias de Medellín contra la Resolución 5288. Con dicho recurso, la empresa beneficiaria de la licencia ambiental pidió que se le modificaran unos requerimientos, a saber: aumento del consumo de agua de 2,29 l/seg a 5 l/seg; reducción de la póliza de cumplimiento del 15 al 10%, aludiendo que no existe riesgo alguno para el ambiente y los recursos naturales; y el permitirle la recepción de escombros en el sitio para utilizarlos como material de cobertura. Cabe anotar que todas estas peticiones fueron aceptadas por parte de la autoridad ambiental competente (Corantioquia).

Por su parte, la Procuradora Judicial, Agraria y Ambiental para Antioquia demandó a Empresas Varias de Medellín y al Área Metropolitana del Valle de Aburrá²³ por ser estas las dos entidades a las que se les otorgó la licencia ambiental. En la demanda de acción de cumplimiento se pide al Tribunal Administrativo de Antioquia que exija el cumplimiento de todos los requisitos que Corantioquia le había impuesto a Empresas Varias de Medellín en el momento de otorgarle la licencia ambiental para el funcionamiento del relleno sanitario Parque Ambiental La Pradera. Además, pide que cese la recepción de residuos mientras las demandadas cumplan con la adecuación del terreno y las obligaciones exigidas en la Resolución 5288 de 2002. También advierte la Procuradora Judicial, Agraria y Ambiental para Antioquia en la parte motiva de esta acción que este relleno no mostró resultados positivos en la utilización de biotecnologías y que, por el contrario, hubo afectación de los recursos naturales y el ambiente. También advierte que las celdas no se han construido y que las basuras se han estado depositando en el vaso La Carrilera (uno de los sitios que tiene destinado el relleno sanitario La Pradera para el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos) sin ninguna precaución, lo cual lo convierte en un botadero a cielo abierto. A esta acción, el tribunal Administrativo de Antioquia dictó fallo en contra de la demandante, fundamentalmente por haber invocado el recurso que no debía haber invocado, dado que el que debía haberse aplicado era el de la acción popular que busca la protección de los derechos colectivos. Según respuesta del Consejo de Estado, ante la impugnación que se hizo de esta decisión, Corantioquia afirma que no se ha incumplido con nada de lo pactado en la licencia ambiental y que, por el contrario, un macroproyecto como este se va realizando en la medida en que se vaya trabajando.

A principios del año 2005, el gerente de Empresas Varias de Medellín presentó a la comunidad el relleno sanitario La Pradera, que tendrá un periodo de vida útil de diez años. También se les permitió a los medios de comunicación que

ingresaran al sitio y mostraran las imágenes del nuevo relleno sanitario, si bien antes se les había impedido que ingresaran y transmitieran cualquier tipo de imagen. Al respecto, surgieron varias inquietudes, como la que se presentó con el tratamiento biotecnológico que se mostró como la solución más novedosa y efectiva, y al que se le invirtió una gran cantidad de dinero de acuerdo con el informe presentado por la Contraloría General de Medellín, en visita de seguimiento hecha en octubre del 2003. Estas situaciones podrían contribuir al deterioro de la imagen, credibilidad, seriedad y responsabilidad de las autoridades ambientales y de las empresas prestadoras de servicios públicos involucradas en dichas actuaciones. Finalmente, los daños ambientales, los costos sociales, el incremento de insectos y roedores y las enfermedades de la piel, además de los costos económicos que estas actuaciones generan, afectan las poblaciones directamente afectadas por el relleno sanitario.

En el Decreto 1728 del 2002, se deja explícitamente permitida la utilización de tratamientos biotecnológicos y, por lo tanto, no se requiere licencia ambiental para utilizarlos, pero en este proyecto se manejó el tratamiento biotecnológico que no requería licencia ambiental, según el Decreto 1728 de 2002: la técnica de relleno sanitario con una licencia ambiental de contingencia, de conformidad con el Decreto 1753 de 1994, dado que a la fecha en la que se otorgó la licencia ambiental (3 de julio del 2002), no existía el Decreto 1728 del 6 de agosto del 2002. Finalmente, las autoridades de control también encontraron un botadero a cielo abierto con un sinnúmero de incumplimientos, inconformidades y malos manejos, tal como lo describen en sus informes, los que dejan inquietudes con respecto al instrumento político de las licencias ambientales y a su adecuación a las realidades de cada territorio donde están inmersos un sinnúmero de factores y de actores sociales, políticos y culturales. Entre tanto, la suerte de los recursos naturales, el ambiente y la salud de las comunidades continúan su camino descendente, mientras se sigue creciendo en función de un deterioro ambiental insostenible.

¿Potencian o desvirtúan las licencias ambientales el fin para el cual fueron propuestas?

La relación tripartita individuo-sociedad-naturaleza que se ha dado en todo el mundo ha llevado a los gobiernos y a las organizaciones mundiales, regionales y nacionales a normar lo que original y naturalmente podría ser una relación armónica y respetuosa entre el hombre y su entorno (incluyendo en este los recursos naturales y el ambiente). Mientras la tríada salud-ambiente-desarrollo se vea como una relación que poco contribuye a las economías mundiales y al crecimiento económico, político, cultural y social de las comunidades, el panorama irá empeorando cada día más.

Es difícil lograr la efectividad de los instrumentos político-ambientales en el país, ya que no existen suficientes investigaciones científicas en materia ambiental que sustenten con evidencia cuáles son los límites permisibles de utilización de cada recurso natural que se vaya a afectar y/o utilizar, de acuerdo con el tipo de proyecto, obra o actividad licenciada. Por esta razón, en Colombia se utilizan estándares hechos por otros países y para otros entornos, lo que da lugar a inconsistencias y riesgos cada vez mayores para los recursos naturales, el ambiente y la salud de las poblaciones que se ven directamente afectadas por la operación, puesta en marcha, clausura y posclausura de un proyecto, obra o actividad licenciado ambientalmente.

En la actualidad, se vislumbra cómo el crecimiento económico va por encima de cualquier recurso natural; y en algunos países latinoamericanos, se considera como un privilegio el que los países desarrollados vengan a “invertir” o a adelantar procesos de exploración, explotación y saqueo de nuestros recursos naturales y del ambiente, porque, según los gobiernos nacionales (como es el caso colombiano), se activa la economía en todos los niveles. Los recursos naturales renovables y no renovables son finitos y muchos de ellos ya alcanzan niveles de agotamiento crítico. Este es el caso del agua dulce para consumo humano en todo el mundo: ahora se habla del agua como un recurso estratégico para el siglo XXI, dado que quien la posea será el dueño del poder mundial.

Se observa una proliferación de normas nacionales, departamentales y municipales con contradicciones e incoherencias, que finalmente beneficiarán a quienes quieran degradar los recursos naturales y el ambiente. Un ejemplo claro de esto se da a partir de la expedición del Decreto 1753 de 1994, con el cual se vino una oleada de cambios y de nuevas reglamentaciones para la licencia ambiental. Esta se vio reflejada con el Decreto 1728 de 2002, que fue derogado por el Decreto 1180 de 2003. Estos dos últimos tienen una diferencia de tiempo muy corta, razón por la cual no se pudo hacer un análisis de la efectividad o no de los cambios que se habían implementado y que, sin haber logrado adaptarse al primero, ya estaba el otro apareciendo en el entorno ambiental del país. Esta situación deja inconformidades e inquietudes con respecto a la verdadera finalidad de este instrumento político. Por otro lado, se encuentran los intereses económicos y políticos que dificultan la correcta aplicación de la normatividad, tanto en la esfera pública como en la privada, en que cada cual ajusta la realidad según sus intereses y la cantidad de dinero que haya en juego. Para ejemplificar con algunos casos, se pudo observar cómo, a escala regional, con el licenciamiento ambiental del relleno sanitario Curva de Rodas (en las fases en que la necesitó y en su plan de manejo ambiental) y del relleno sanitario La Pradera, se encontraron irregularidades y anomalías por la falta de autoridad. El acomodamiento indebido de la nor-

ma y el incumplimiento por parte de Empresas Varias de Medellín de los requerimientos hechos por la autoridad ambiental no permiten que este instrumento político cumpla con el fin de la conservación y protección ambiental. Esto, solo para el caso de un servicio público domiciliario y que es de interés común, el cual tendría que manejar esa connotación de lo público y lo común, en que los intereses particulares irían en un segundo plano, sin dejar de lado todas las implicaciones políticas, económicas, legales, sociales, culturales y ambientales que se ven implicadas.

Con el instrumento político de las licencias ambientales, en los términos en que se los analizó, podría decirse que dan las garantías suficientes a quien necesita agotar o explotar los recursos naturales y el ambiente en niveles que aún no se han definido ni se podrán definir en el corto plazo, máxime si la política nacional es atraer la inversión extranjera sin los controles y limitaciones necesarios para la protección de los recursos naturales y el ambiente dentro del territorio nacional. Con las condiciones anteriormente descritas y las conclusiones a las que se pudo llegar en estos últimos párrafos, se puede decir que las licencias ambientales desvirtúan el fin para el cual fueron creadas: la conservación de los recursos naturales y el ambiente y sus interacciones con la salud de las personas que se ven directamente impactadas por un proyecto, obra o actividad licenciado.

Referencias

1. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2811 de 1974, 18 de diciembre, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá: La Presidencia; 1974.
2. Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 1180 de 2003, 10 de mayo, por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Bogotá: El Ministerio; 2003.
3. Colombia. Ministerio del Medio Ambiente. Decreto 1728 de 2002, 6 de agosto, por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la licencia ambiental. Bogotá: El Ministerio; 2002.
4. Jiménez GJ. Política y gestión ambiental En: Memorias Foro de Políticas Ambientales. Medellín: Universidad de Antioquia; 2003.
5. Guhl E. Desarrollo y medio ambiente. Bogotá: Uniandes; 1990.
6. Mozo T. Ecología y conservación de los recursos naturales renovables. Bogotá: ECOE Ediciones; 1999.
7. Medellín. Contraloría General. Estado de los recursos naturales y del medio ambiente de Medellín 2002. Medellín: La Contraloría; 2002.
8. Perea FA. Derecho y medio ambiente. Bogotá: Díké; 1998.
9. Colombia. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Gestión y calidad del servicio de aseo. Bo-

- gotá D. C: La Superintendencia; 2002 En: Medellín. Contraloría General. Estado de los recursos naturales y del medio ambiente de Medellín 2002. Medellín: La Contraloría; 2002.
10. Antioquia. Gobernación. Procesos de planificación subregional. Escuela de gobierno y políticas públicas de Antioquia. Medellín: La Gobernación; 2004.
 11. Chile. Presidencia de la República. Ley 19300. Aprueba ley bases generales del medio ambiente. Chile: La Presidencia; 1994. Párrafo 2.
 12. Comunidad Autónoma La Rioja. Presidencia. Ley 5 de 2002, 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja. Logroño: La Presidencia; 2002.
 13. Colombia. El Congreso. Ley 99 de 1993, 22 de diciembre, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso; 1993.
 14. Colombia. Congreso. Ley 23 de 1973, 12 de diciembre, por la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la república para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso; 1973.
 15. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Nueva Constitución Política de Colombia. Bogotá: La Asamblea; 1991.
 16. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1753 de 1994, 3 de agosto, por el cual se reglamenta parcialmente los títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Bogotá: La Presidencia; 1994.
 17. Garzón MO, Figueroa MC. Las licencias ambientales y sus efectos en el ambiente (caso Curva de Rodas y Parque Ambiental La Pradera), Antioquia 2004-2005. Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública; 2005.
 18. Antioquia. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Resolución 4580 de 2001, sobre manejo ambiental en lo que es el relleno sanitario Curva de Rodas. Medellín: Corantioquia; 2001.
 19. Antioquia. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Resolución 5288 de 2002, 3 de julio, sobre la ejecución del proyecto del relleno sanitario La Pradera otorgado a Empresas Varias de Medellín. Medellín: Corantioquia; 2002.
 20. Medellín. Contraloría General. Informe visita de seguimiento operación Parque Ambiental La Pradera. Medellín: La Contraloría; 2003.
 21. Colombia. Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF). Residuos sólidos: evaluación a la gestión realizada por las entidades gubernamentales del Valle de Aburra, para la prestación del servicio público de aseo y la disposición de los residuos sólidos. Medellín: Contraloría General de Antioquia; 2003.
 22. Antioquia. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Resolución 5349, donde se resuelve el recurso de reposición presentado por Empresas Varias de Medellín contra la Resolución 5288 de 2002. Medellín: Corantioquia; 2002.
 23. Antioquia. Procuraduría 18 Judicial II Ambiental y Agraria para Antioquia. Requerimiento acción relleno sanitario. Oficio N.º 283. Medellín: La Procuraduría; 2003.