

NOTA DE POLÍTICA · FEDESARROLLO

Documento de política para el gobierno 2026-2030

Licenciamiento social y ambiental para proyectos de infraestructura en Colombia

Diagnóstico y recomendaciones de política

Ximena Cadena

Subdirectora e Investigadora Asociada de Fedesarrollo

Daniel Wiesner

Investigador Asociado de Fedesarrollo

Junio de 2026

La idea central

Colombia necesita cerrar con urgencia su atraso en infraestructura de transporte y energía, del que dependen su competitividad y su seguridad energética. El licenciamiento ambiental y la consulta previa —concebidos para proteger el medio ambiente y garantizar la participación— se han convertido en procesos lentos, costosos y fragmentados que concentran la conflictividad y frenan proyectos estratégicos. El problema de fondo no son los instrumentos, sino la falta de reglas claras y la ausencia del Estado. La salida no es debilitar las garantías, sino que el Estado retome el liderazgo de estos procesos para viabilizar la infraestructura clave protegiendo los derechos de las comunidades y la sostenibilidad ambiental.

Tres mensajes para el próximo gobierno

1. **El atraso compromete la competitividad y la seguridad energética.** El rezago en infraestructura de transporte y energía frena al país justo cuando la demanda eléctrica se dispara.
2. **No fallan por proteger demasiado.** El licenciamiento ambiental y la consulta previa fallan por la falta de reglamentación y de reglas estables, no por exceso de protección.
3. **El Estado debe retomar el liderazgo.** Dejar de delegar de facto en los desarrolladores, reglamentar la consulta previa para dar seguridad jurídica a un derecho hoy desprotegido y fortalecer la capacidad técnica de la ANLA, la DANCP y las CAR.

El diagnóstico en breve

- **Un atraso que cuesta competitividad y seguridad energética.** Colombia ocupa el puesto 92 de 141 en competitividad; solo el 14% de la red vial está en buen estado y el 97% de la carga va por carretera. La matriz eléctrica, muy hídrica, ya proyecta faltantes mientras la demanda se dispara (el enfriamiento llegaría al 42,8% en 2030).

- **El licenciamiento ambiental es un cuello de botella.** frente a un plazo legal de 90 días hábiles, algunas autoridades han tardado hasta 800; el permiso de aprovechamiento forestal explicó el 46% de los retrasos en una muestra de 76 trámites. Hay descoordinación entre el MADS, la ANLA y las CAR, recursos y capacidad técnica insuficientes —sobre todo en las CAR— y términos de referencia genéricos.
- **La consulta previa, sin ley que la regule.** Colombia no tiene ley estatutaria y el procedimiento se define caso a caso en la Corte. Aplica a una fracción de los proyectos (cerca del 16,8%), pero se vuelve crítica en los estratégicos: la línea Colectora pasó de unas 130 a más de 240 consultas por falta de delimitación, con cerca de cuatro años de retraso.
- **El Estado ausente, delegando de facto.** al no liderar, el Estado dejó la gestión en manos de los desarrolladores —generando asimetrías— y la consulta se volvió el único canal para reclamar las inversiones sociales que no llegaron.
- **Externalidades sin compensar y riesgos de corrupción.** el ruido, la pérdida de valor de los predios o la disrupción agrícola no se compensan bien, lo que alimenta la oposición; y aparecen abusos como el llamado “cartel de la consulta previa”.
- **Pero simplificar es posible.** el nuevo marco para proyectos solares redujo la evaluación ambiental de 152 a 40 días: prueba de que con reglas claras y diferenciadas se puede agilizar sin debilitar el control.

Las recomendaciones

No hay que elegir entre desarrollo y derechos: con priorización estratégica, inversiones habilitantes y esquemas de compensación justos y transparentes se puede agilizar la infraestructura sin sacrificar a las comunidades ni el medio ambiente. Las propuestas equilibran tres objetivos: agilizar los proyectos estratégicos, proteger los derechos de las comunidades y asegurar la sostenibilidad ambiental.

- **El Estado retoma el liderazgo.** La ANLA y la DANCP, bajo una instancia de coordinación intersectorial de alto nivel, fijan lineamientos unificados, priorizan, dirimen conflictos de competencia y acompañan hasta el cierre; en los proyectos estratégicos, el Estado tramita la licencia y la consulta antes de licitar.
- **Priorizar y habilitar los proyectos estratégicos.** Priorización rigurosa (tipo Infrastructure Prioritization Framework del Banco Mundial), liderada por el DNP cada cuatrienio, e inversiones públicas preoperativas con enfoque territorial (Obras por Impuestos, FENOGE, PSA), para que la consulta no sea el único canal de acceso a servicios básicos.
- **Compensar bien las externalidades.** Esquemas de compensación claros y transparentes —fondos comunitarios, copropiedad local, reparto de regalías, descuentos tarifarios— inspirados en Irlanda, Dinamarca, Brasil y el Reino Unido, que conviertan a las comunidades en socias.
- **Simplificar el licenciamiento ambiental.** Estudios de impacto enfocados en lo material (con límite de extensión y evaluación del costo de no construir), mesas técnicas previas y un enfoque diferencial que exima de licencia a proyectos de bajo impacto sobre trazados o zonas ya intervenidas (ampliar el Decreto 510 de 2024 y el régimen solar).

- **Dar seguridad jurídica a la consulta previa.** Tramitar una Ley Estatutaria que reglamente tiempos, afectación directa, alcance territorial y cierre del proceso (con referentes como Bolivia), y crear un Registro Único de Pueblos que contenga la proliferación de consultas.
- **Fortalecer la institucionalidad.** Más capacidad técnica para la DANCP, profesionalización y reducción del número de CAR, y un mecanismo de alto nivel —un consejero presidencial o comisión intersectorial— para destrabar los proyectos estratégicos.

Una agenda secuenciada por horizonte

Las recomendaciones admiten una secuencia según su dificultad institucional: las decisiones de arranque habilitan a las demás; las reformas administrativas y reglamentarias pueden adoptarse por decreto en el primer año; y las reformas legales y estructurales maduran a lo largo del cuatrienio.

Horizonte	Acciones clave
<p>Primeros 100 días <i>Decisiones de arranque</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Que el Estado retome el liderazgo de la consulta previa y el licenciamiento, en vez de delegarlos de facto en los desarrolladores. – Definir y publicar criterios de priorización estratégica bajo una instancia de coordinación intersectorial, y priorizar el pipeline existente. – Fortalecer la ventanilla única ambiental, con topes por alcance o costo para asignar competencias (ANLA, CAR, MinAmbiente) y monitoreo de tiempos.
<p>Primer año <i>Reformas administrativas y reglamentarias</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliar la simplificación y exención de licencia para proyectos de bajo impacto sobre trazados o zonas ya intervenidas (Decreto 510 y régimen solar). – Fortalecer la capacidad técnica y la coordinación de la ANLA, la DANCP y las CAR, con reglas explícitas de articulación. – Adoptar esquemas de compensación transparentes y justos y cuantificar las externalidades, con referentes internacionales. – Programar inversiones habilitantes preoperativas y enfoque territorial en los proyectos priorizados (Decreto 1538 de 2024).
<p>Mediano plazo y cuatrienio <i>Reformas legales y estructurales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Tramitar una Ley Estatutaria de Consulta Previa que dé seguridad jurídica, con una consulta nacional amplia e inclusiva. – Crear, dentro de ese marco, un Registro Único de Pueblos que aporte certeza sobre quién y dónde consultar. – Reforma estructural de las CAR: reducir su número, profesionalizar equipos y alinear su inversión con los corredores prioritarios.

Quién debe liderar

- **Instancia de coordinación de alto nivel:** p. ej. un consejero presidencial o comisión intersectorial que articule y destrabe los proyectos estratégicos.
- **ANLA:** licencias ambientales nacionales, lineamientos unificados y mesas técnicas previas con los promotores.
- **DANCP (Ministerio del Interior):** conduce la consulta previa como árbitro imparcial, con mayor capacidad técnica.
- **CAR:** licencias regionales y reforma estructural (menos corporaciones, profesionalizadas).
- **DNP, con Hacienda y los ministerios sectoriales:** priorización estratégica del pipeline cada cuatrienio e inversiones habilitantes.
- **Congreso:** Ley Estatutaria de Consulta Previa y Registro Único de Pueblos.
- **Sector privado:** asume el relacionamiento comunitario como función estratégica y se acredita ante el Estado.

Esta Nota de política resume el documento de política con el mismo nombre. El diagnóstico completo —los problemas del licenciamiento ambiental y de la consulta previa, los estudios de caso (Mulaló–Loboguerrero, Komodo-1, Colectora, Windpeshi, Chivor II), las recomendaciones y la agenda secuenciada— se encuentra en el Documento de Política.