

ÁLVARO HERNANDO CARDONA GONZÁLEZ

*Características generales y clasificación  
de los trámites ambientales*



## SUMARIO

Introducción. I. Nociones previas. A. Los recursos naturales renovables. B. Los elementos ambientales. C. El concepto de trámite ambiental. D. Modos de uso de los recursos y demás elementos naturales. E. Ventanilla Integral de Trámites Ambientales –VITAL–. II. Características de los modos para adquirir el derecho de uso de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales. A. Por ministerio de la ley. B. Por concesión. C. Por permiso. D. Por asociación. E. La reglamentación de las aguas. III. Clasificación de las autorizaciones y trámites ambientales. Conclusiones. Bibliografía.

## RESUMEN

Cualquier introducción al derecho ambiental que rige en Colombia debe pasar por el conocimiento del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Allí encontrará desde el principio (art. 3.º) la lista de recursos naturales y los elementos ambientales que comprende. Y muy pronto también hallará la manera como esa compilación básica establece los modos para adquirir el derecho a usar los recursos naturales y demás elementos ambientales que, por ser de dominio público, requieren de previo trámite administrativo ante el Estado y expresa autorización. Sin embargo, es curioso que tal cúmulo normativo no se haya detenido en conceptualizar cada modo y cada procedimiento para esos efectos. Que tampoco lo haya hecho para precisar detalles de cada uno y clasificarlos. Y menos, que haya sistematizado la manera como en las sucesivas reglamentaciones o desarrollos normativos esas disposiciones generales se hayan respetado.

En este corto escrito, se pretende corregir tales yerros. Y se hace con la intención, no de agotar la investigación acerca de los modos de adquirir en Colombia el derecho de uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales sino, por el contrario, de estimular mayores investigaciones para que ello conduzca a mejores fórmulas jurídicas de prevención y resolución de los conflictos sociales como extenuante esfuerzo de un derecho verdaderamente científico-social.

Esta es una exposición sintética y clara de los tipos de modos para adquirir el derecho de uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales, las definiciones y características de cada uno, las clasificaciones posibles de

los mismos y las sugerencias, no solo para continuar investigando en esa área, sino para ahondar en el esfuerzo, de forma que desde lo ambiental la ciencia jurídica rescate su esencia como área del conocimiento social. Aboga por tener insumos para enfrentar con mayor éxito las tendencias reformadoras del régimen ambiental, que si bien son necesarias para contextualizarlo y ponerlo a tono con el conocimiento científico más actualizado, también corre el riesgo de fracasar en el intento de ser más coherente y aplacar los conflictos crecientes.

#### PALABRAS CLAVE

Trámites ambientales, medio ambiente, recursos naturales, derecho de uso, régimen ambiental.

#### ABSTRACT

Any introduction to the environmental law that governs in Colombia must pass through the knowledge of the National Code of Renewable Natural Resources and of Protection to the Environment. There you will find from the beginning (Article 3) the list of natural resources and the environmental elements it comprises. And very soon will also be found how this basic compilation establishes the ways to acquire the right to use natural resources. And very soon will also be found how this basic compilation establishes the ways to acquire the right to use natural resources, and other environmental elements that, because they are in the public domain, require a previous administrative procedure in front the State and express authorization. However, it is curious that such a normative cluster has not stopped to conceptualize each mode and procedure for these effects. Nor has he done so to highlight details of each and classify them. And less to systematized the manner in which such general provisions have been respected in successive regulations or normative developments.

#### KEY WORDS

Environmental procedures, environment, natural resources, right of use, environmental regime.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de protección del medio ambiente se relaciona con aspectos que tocan con una política pública sectorial pero transversal; con el manejo, uso, aprovechamiento, conservación y recuperación de los recursos naturales; el equilibrio de los ecosistemas; la protección de la diversidad biológica y cultural; el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre, entendido, como parte integrante de ese mundo natural. Tarea compleja que requiere compartir responsabilidades entre el Estado y el ciudadano; y del Estado, también de una compleja distribución de responsabilidades en un entramado institucional especializado en el que caben como fundamento las tareas científicas, técnicas o jurídicas involucradas (Cardona González, 2011a: 18a).

En cuanto al manejo, uso, aprovechamiento, conservación y recuperación de los recursos naturales, en Colombia se ha venido imponiendo la costumbre de denominar trámites ambientales a los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales. Siendo probable que, luego de la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se expidieran tantas y tan profusas reglamentaciones referidas a cada uno de los recursos y elementos, sin que se percatara, se adoptaron distintas y extensas formas de denominar y tramitar maneras para obtener autorizaciones ambientales. Se confundieron las denominaciones. Hoy esto no es práctico y tampoco contribuye a facilitar un estudio de las maneras de adquirir autorizaciones ambientales y definir los procedimientos para ello.

Aunque es difícil precisar el avance normativo ambiental e identificar en él el momento en que se fueron creando modos de adquirir el derecho de uso para cada recurso natural renovable y elemento ambiental, no se detuvo el legislador a conceptualizar y detallar cada modo ni su inserción en una clasificación armónica y clara. Y aunque parece que esto no es importante ante la inexplicable ausencia de precisiones en la norma o en la doctrina, cuando es necesario explorar las modificaciones sustanciales al marco legal ambiental colombiano, es imperativo definir, clasificar y tipificar los modos. Creemos que esas conceptualizaciones, caracterizaciones y clasificaciones de manera sistémica de los diversos modos de adquirir el derecho de uso para cada recurso natural renovable y elemento ambiental, y hacerlo también distinguiendo entre denominación y concepto respecto de su procedimiento

para obtenerlo, son un aporte que desde la Universidad Externado de Colombia se hace ineludible.

De una precisión conceptual y procedimental pueden surgir inquietudes que terminen en novedades importantes, como las de reevaluar las bases del dominio o propiedad de los recursos naturales renovables, redefinir cuáles son los recursos naturales renovables y cuáles los elementos ambientales, como los de las autoridades competentes e involucradas en los trámites procesales para obtener las autorizaciones, o incluso una compilación acertada de innumerables principios que las normas constitucionales y legales ambientales exageraron al crearlos, desvirtuándolos.

El sacerdote jesuita y teólogo colombiano Francisco de Roux, referente frecuente de estudios sobre catolicismo, argumenta las incongruencias que se presentan entre la disposición de una de las porciones de la Tierra más ricas en recursos naturales y la calidad de vida de los colombianos, de la siguiente manera:

Cerca de tres millones de personas tienen derecho al trabajo, y nadie les da empleo. El país, rico en capital natural, es todavía el segundo en el mundo en ecosistemas. Pero al mismo tiempo estamos destruyendo ese capital. Por la deforestación, cada día los ríos se llevan al mar un millón de toneladas de suelo. Esta destrucción está aumentando de manera notoria las amenazas contra la vida humana, como estamos viviendo en Mocoa<sup>1</sup>, y está acabando con todas las formas de vida, como ha ocurrido con los peces (2017: 7).

Con la anterior reflexión queremos destacar la importancia de que el Estado sea el que administre de la mejor manera posible los recursos naturales y en especial los renovables, para garantizar su desarrollo sostenible. Pues cabe recordar que: 1. En los términos de los artículos 63 de la Constitución Política de Colombia y 42 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente el propietario de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales es la Nación; 2. Consecuencia lógica de lo anterior es que, en los términos de los artículos 80 de la Constitución Política de Colombia, 4.º del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, 1.º numeral 13,

---

1 En la noche del 31 de marzo de 2017, ocurrió en Mocoa, la capital del departamento de Putumayo, una tragedia con alto número de pérdida de vidas humanas, como consecuencia de la avalancha del río Mocoa que atravesaba dicha población.

y 2.º de la Ley 99 de 1993, en representación de la Nación corresponde al Estado administrar los recursos naturales renovales y demás elementos ambientales. Todo sin profundizar en las implicaciones que tiene el denominado “dominio eminente” del Estado sobre el territorio; 3. En desarrollo de dicha atribución de administración el Estado debe racionalizar el uso de los recursos naturales que por su condición de finitos y por ser necesarios para la población deben estar y ser accesibles para todos, y 4. Por ende, debe haber instrumentos que permitan planificar, preservar o recuperar, controlar, medir o racionalizar, y vigilar el uso de los recursos naturales renovales y demás elementos ambientales de la Nación.

En este marco el estudioso encontrará algunos conceptos previos y por tanto necesarios para comprender mejor nuestra exposición sobre las características y clasificación de los trámites ambientales. Con una advertencia, y es que no necesariamente estas descripciones agotan los conceptos y que no han sido expuestos en orden alfabético, sino en el que el autor de considera lógico para la exposición y su mejor comprensión.

## I. NOCIONES PREVIAS

Transcurridos al menos 43 años desde la expedición de la Ley 23 de 1973 y el Decreto ley 2811 de 1974, considerados por muchos como génesis y pilares del derecho ambiental colombiano, es inaudito que aún haya tantas figuras jurídicas sin definir y detallar. Y no debería extrañar cuando “a pesar de la relevancia jurídica conferida al ambiente, resulta en todo caso sugerente que sobre tal concepto exista tan poca claridad” (Hernández Betancur, 2014: 18); es decir, hemos retardado exageradamente la definición de las más simples expresiones contenidas en un ordenamiento que va por la mitad de un siglo.

En esta ausencia de definiciones de los términos básicos usados por el ordenamiento jurídico ambiental puede estar la causa de equivocadas interpretaciones. Como dice Mérida Restrepo de Fraume (2007: viib) al presentar el libro *Diccionario ambiental*, el cual nos ha sido de gran utilidad para esta investigación, “Los principiantes o doctos en estos temas contemporáneos, requieren de una guía interpretativa de los términos pertinentes que interpretan y amplían información”.

Con la globalización acelerada por los medios de comunicación al alcance de prácticamente cualquier ser humano en el planeta, las acciones tienden a ser más homogéneas; y aunque la humanidad se caracteriza por la diversi-

dad, todos compartimos el mismo ambiente y nos vemos afectados por las modificaciones que sufre. A partir de esa consideración, se tiende a buscar formas de articulación unívocas entre sociedad y naturaleza. Por tanto es común tratar de entender homogéneamente el entorno. Y sin duda para lograrlo adecuadamente es necesario contar con un lenguaje claro y preciso que permita la comunicación eficiente entre a las diversas comunidades humanas con el fin de hallar la comprensión precisa del entorno y la solución a los retos que plantea la relación sociedad-medio ambiente natural.

#### A. LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Es curioso, pero pese a que en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Dcto. 2811 de 1974), Libro Primero (“Del ambiente”), se menciona en la parte Parte I la “Definición y normas generales de política ambiental”, artículos 7.º al 9.º, en realidad no se definen los recursos naturales, ni se distinguen de los elementos ambientales. Así que es necesario revisar la doctrina. En la definición propuesta por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN–, mencionada por el tratadista Miguel Patiño Posse (1999: 32), se entienden por recursos naturales:

Todos los componentes, renovables o no renovables, o características del medio ambiente natural que pueden ser de utilidad actual o utilidad potencial para el hombre; son materiales (p. ej., bosques, islas silvestres, naturales, aguas, tierra, aire) y no materiales (p. ej., el paisaje).

Por su parte, Guillermo Cabanellas (1997, t. VIII: 67) también se aventura con una definición de recursos naturales cuando señala que son,

[M]aterias primas explotadas y fuentes de energía o de riqueza no utilizadas todavía, aun constando que la naturaleza de un país las posee o proporciona. Las minas, los bosques, cursos de agua, animales salvajes y cuantos elementos no dependen en su producción o existencia del trabajo del hombre (necesario, sí, para aprovecharlos) son los recursos naturales de un territorio; a los que por extensión se suelen agregar los de explotación ya habitual: ganadería, agricultura y otros.

Y los renovables, en palabras de Miguel Patiño Posse (1999: 32): “Son aquellos recursos naturales que, dadas determinadas condiciones, tienen, aparentemente, la capacidad de perpetuarse; por ejemplo, la vida animal y la vegetación”.



## B. LOS ELEMENTOS AMBIENTALES

Aunque, como veremos adelante, existe una lista de elementos ambientales en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y este además parece que los somete al mismo régimen de uso que a los recursos naturales renovables, los elementos ambientales no son distinguidos con precisión por el marco normativo especializado. A lo sumo lo que se puede deducir de lo dispuesto por el literal c del artículo 3.º del Decreto ley 2811 de 1974 es que son “Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él”. Así se puede llegar a la conclusión de que los recursos naturales renovables también son elementos ambientales, pero, entonces, ¿para qué la diferencia?

Si se desea precisar la noción de elementos ambientales existen diferentes criterios a considerar, por ejemplo el de Miguel Patiño Posse (1999: 34) que manifiesta: “Entre ellos tendríamos los derivados de los recursos naturales, pero cuyo proceso se logra con la intervención del hombre; estos son los recursos producidos en agricultura, silvicultura y ganadería”, lo cual deja los deja inconclusos pues la disposición ya descrita del literal c del artículo 3.º del Decreto 2811 incluye el ruido (que no importa de dónde provenga) y las condiciones de vida resultantes de los asentamientos humanos urbanos. También está el criterio de Eduardo Padilla Hernández (1999: 3) que se refiere a ellos cuando al definir el medio ambiente “como un conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos y de factores sociales capaces de causar efectos directos e indirectos, a corto o largo plazo, sobre los seres vivientes y las actividades humanas” señala:

Estas sustancias existen normalmente en la naturaleza sin provocar daño, pero se consideran contaminantes cuando al incorporarse o actuar en el aire, agua, suelo, flora o fauna alteran o modifican la composición natural de los elementos y provocan daño a la salud y desequilibrio ecológico (*sic*).

Sin embargo, hay otras definiciones que a nuestro parecer no contribuyen con la claridad conceptual deseada pues mezclan los elementos ambientales “Componentes que actúan directamente sobre los seres vivos. Estos componentes pueden ser bióticos (predación, competencia) y abióticos (climáticos, edáficos, químicos)” (glosario.net, 2017) con los factores ambientales o elementos naturales que son: “Los agentes físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinados, sin la inducción del

hombre” (Fraume Restrepo, 2007: 169b). Definiciones que no ayudan ya que la norma lista elementos que normalmente son inducidos en la naturaleza por efecto antrópico, pues la naturaleza produce ruidos, pero ellos no interesan al derecho por no afectar a la sociedad, como sí lo hacen los ensordecedores del tráfico vehicular, por ejemplo.

Para acercarnos a una definición de elementos ambientales citemos primero los textos de la Parte IV del Código Nacional que trata “de las normas de preservación ambiental relativas a elementos ajenos a los recursos naturales” y dentro de la cual están los artículos 42 que prescribe que “Pertenece a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional...”, y 44 que dice “El Departamento Nacional de Planeación coordinará la elaboración de inventarios y la de programas sobre necesidades de la nación y de sus habitantes respecto de los recursos naturales y demás elementos ambientales”, dando a entender que los recursos naturales renovables solo son producidos por la naturaleza, mientras que los elementos ambientales pueden serlo por ella o inducidos por el hombre. Ahora citemos la lista enunciativa del literal c del artículo 3.º del Decreto 2811:

Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él, denominados en este Código elementos ambientales, como: 1. Los residuos, basuras, desechos y desperdicios; 2. El ruido; 3. Las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural; 4. Los bienes producidos por el hombre, o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

Veamos así que los residuos, o el ruido tolerables pueden ser generados por el medio ambiente, y todos en conjunto también lo pueden ser, y en mayor medida, por el hombre.

Dicho lo anterior, nos atrevemos con esta definición, deducida de integrar el contenido del artículo 8.º del Decreto ley 2811 de 1974 con lo que ya se había previsto en el artículo 3.º *ibídem*, más lo expresado: Elementos ambientales son todos aquellos factores diferentes a los recursos naturales, surgidos de la naturaleza o inducidos en ella por el hombre, que influyen en el medio ambiente y que pueden incidir o inciden en el deterioro ambiental.

### C. EL CONCEPTO DE TRÁMITE AMBIENTAL

Con la discusión para la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, que culminó con la expedición del Decreto ley 3573 de 2011, se empezó a estructurar la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales –VITAL– en el primer semestre de 2010. En nuestro criterio se generó muy a la ligera al incluirse como “trámite” cualquier autorización y procedimiento necesario para viabilizar un uso o impacto ambiental de acuerdo con la normatividad. Es fácil deducir entonces que las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR– empezaron a ajustar sus manuales y guías de procedimiento, dentro de los sistemas de gestión de calidad, sintonizándose con lo que la ANLA y su VITAL prescribieron. ¿Pero a qué hemos llegado con esto? Por ejemplo, a que el artículo 2.2.2.5.4.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector, prescriba: “*Trámites ambientales*. En el evento en que para la ejecución de las actividades de mejoramiento que se listan en el presente decreto se requiera el trámite de sustracción y/o levantamiento de veda, estos deberán tramitarse y obtenerse ante la autoridad ambiental”, sin duda creando confusión.

Somos críticos del término genérico que han venido adoptando las autoridades ambientales para aglutinar y facilitar una clasificación de las autorizaciones ambientales. Hablar de “trámites” ambientales, como lo acabamos de expresar, supone hablar de procedimientos, pasos o ritos administrativos tendientes a obtener una autorización. No supone la autorización misma. No es lo mismo hablar de cómo se obtiene una autorización, a hacerlo de su denominación, de lo que contiene y permite. Probablemente lo que ha sucedido es que ante la necesidad de aglutinar y clasificar las autorizaciones ambientales, cosa que realmente nadie en Colombia hasta el momento ha hecho, surgió la dificultad de incluir entre las “autorizaciones ambientales” la que se tramita y otorga para uso de un recurso forestal en áreas de propiedad privada<sup>2</sup>. Una dificultad similar aparece cuando se trata de explicar que actualmente las licencias ambientales son de dos tipos: licencia ambiental y licencia ambiental global, porque la primera no presenta una especificidad; además, también se habla de licencias para el aprovechamiento de la fauna silvestre<sup>3</sup>.

---

2 Artículos 2.2.1.1.4.4 y ss. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

3 Artículos 2.2.1.2.4.2 y 2.2.1.1.4.3 del Decreto 1076 de 2015.

Fijémonos que el artículo 2.2.2.3.10.1 del Decreto Único 1076 de 2015 señala que “La Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) es un sistema centralizado de cobertura nacional a través del cual se direccionan y unifican todos los trámites administrativos de licencia ambiental, planes de manejo ambiental, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, así como la información de todos los actores que participan de una u otra forma en el mismo...”, lo cual significa que la VITAL sirve para adelantar los trámites (procedimientos) que se requieren para obtener licencias, permisos, concesiones y otras autorizaciones. Es decir, una cosa son las autorizaciones y otra los trámites para obtenerlas.

De acuerdo con Guillermo Cabanellas (1997, t. VIII: 162), administrativamente trámite es “cada uno de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación”. Entonces, definamos trámite ambiental como el proceso o rito que debe surtir cualquier usuario (persona natural o jurídica, pública o privada) ante la autoridad ambiental competente para acceder al uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables; para el uso o introducción al ambiente de cualquier elemento ambiental; para el desarrollo de proyectos, obras o actividades que produzcan impacto ambiental, o para la imposición de una medida preventiva o sanción por daño o violación de la normatividad ambiental.

#### D. MODOS DE USO DE LOS RECURSOS Y DEMÁS ELEMENTOS NATURALES

Es común citar como antecedente el Decreto firmado por Simón Bolívar en el Palacio de Gobierno de Chuquisaca (actual Bolivia) el 25 de diciembre de 1825, donde en sus considerandos planteaba que: 1. Gran parte del territorio de la República carece de agua, y por consiguiente de vegetales para el uso común de la vida; 2. La esterilidad del suelo se opone al aumento de la población, y entre tanto priva a la generación presente de muchas comodidades; 3. Por falta de combustible no se pueden extraer y procesar muchos productos minerales, o se hace de forma inexacta o imperfecta, que por ahora hacen la sola riqueza del suelo, y termina decretando:

1. Que se visiten las vertientes de los ríos, se observe el curso de ellos y se determinen los lugares por donde puedan conducir agua a los terrenos que estén privados de ellas.
2. Que en todos los puntos en que el terreno prometa hacer prosperar una especie de planta mayor cualquiera, se emprenda una plantación reglada a costa

del Estado hasta el número de un millón de árboles, prefiriendo los lugares donde haya más necesidad de ellos. 3. Que el Director General de Agricultura proponga al Gobierno las ordenanzas que juzgue conveniente a la creación, prosperidad y destino de los bosques en el territorio de la República. 4. El Secretario General Interino queda encargado de la ejecución de este Decreto (Hernández Sulbarán, 2017).

Relieva desde los primeros tiempos de la República la importancia de proteger y recuperar el medio ambiente, la necesidad de la Nación de acceder a los recursos naturales y el papel del Estado en este propósito. Como lo expresamos en la introducción de estas líneas, ese es el tríptico en el que descansan la política pública y la normatividad ambiental nacional.

A partir de la promulgación del Código Civil se empezaron a mencionar las formas de adquirir, mediante autorización estatal, los derechos al uso de las aguas, la flora y la fauna. En él se mencionan las subvenciones, las licencias, las reglamentaciones de aguas y las concesiones. Posteriormente, a partir del Decreto ley 2811 de 1974, por el cual se adoptó el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente, surgieron los denominados modos de adquirir los derechos para usar los recursos naturales renovables de dominio público (arts. 50 y ss.). Es importante anotar que probablemente esta particularidad conllevó la creación de otros requisitos, como las autorizaciones forestales, para el uso de los recursos naturales bajo el dominio privado, pero cuyo aprovechamiento debe ser regulado, medido, tasado o graduado para garantizar la función ecológica de la propiedad.

Entonces definamos: los modos son las maneras y condiciones que la normatividad impone para obtener el derecho a usar y aprovechar los recursos naturales renovables o para usar o introducir en la naturaleza los demás elementos ambientales, de dominio público, por pertenecer a la Nación, o privado por así desarrollarse la función ecológica de la propiedad.

#### E. VENTANILLA INTEGRAL DE TRÁMITES AMBIENTALES –VITAL–

La Ventanilla Integral de Trámites Ambientales –VITAL– fue creada como un instrumento virtual con el propósito de facilitar un acceso único a la gestión e información de los procedimientos ambientales para todo ciudadano y desde cualquier punto del territorio nacional. Es el único sistema, y por tanto centralizado, para gestionar o tramitar autorizaciones ambientales, es decir

que direcciona la información de los actores que participan en la gestión de licencias y permisos ambientales, e involucra a las autoridades que los otorgan, los usuarios solicitantes, los ciudadanos y las entidades externas que intervienen en los procesos, tales como las agencias nacionales de minería o de hidrocarburos, las oficinas de registro de instrumentos públicos, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Nacional de Concesiones, el Instituto Nacional de Infraestructura, y muchos otros.

Tiene su origen en la estrategia de gobierno en línea que busca contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios a los ciudadanos y empresas a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, así como en la Ley 962 de 2005 y el Decreto 1151 de 2008. La implementación de la VITAL comenzó en el primer semestre de 2010 (ANLA, 2017).

Lo anterior pone de presente que la VITAL se ideó como una solución impulsada por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), en conjunto con Corantioquia, CRQ, Corponariño, Corponor y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Hay que agregar que su diseño y montaje fue financiado con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–.

## II. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODOS PARA ADQUIRIR EL DERECHO DE USO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE LOS ELEMENTOS AMBIENTALES

Por lo general las riquezas naturales de un territorio consisten en una serie de recursos, renovables o no, que mediante su uso o transformación resultan generadores de riqueza. Aunado a eso, lo ya explicado referente a su dominio o propiedad y al ente administrador permite entender las razones por las que los ordenamientos jurídicos se han ocupado de reglamentar algunas condiciones de acceso a su utilización y han formulado, con sujeción al principio del desarrollo sostenible, las mejores prácticas productivas para evitar su agotamiento en detrimento de los intereses de las generaciones futuras (Osorio Sierra, 2011: 41).

Los especialistas aceptan que si bien el caudal, los tipos de suelo, la inclinación de las pendientes, el clima, las coberturas vegetales o la configuración

geológica y geomorfológica de las cuencas inciden en su susceptibilidad hacia eventos catastróficos, el factor humano es el más significativo a la hora de hacer balances y de encontrar responsables, respuestas y soluciones. Los suelos no se erosionan solos. Lo hacen en relación con los usos a los que son sometidos (Tomás León, 2017: 10).

Es fácil entender entonces que los modos se idearon como maneras legalmente impuestas para obtener el derecho a usar y aprovechar los recursos naturales renovables, o para usar o introducir en la naturaleza los demás elementos ambientales, por ser de dominio público o cumplir unas funciones ecológicas. Y de ahí surge la simple lógica que nos lleva a preguntar por las definiciones y diferencias entre las maneras que legalmente se establecen para usar los recursos naturales y los demás elementos ambientales: ¿qué significa permiso o concesión?, o ¿qué diferencias son identificables entre una concesión y la asociación? esto por poner solo dos ejemplos. Y es que aunque nuestro marco regulatorio ambiental dice que el derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, por permiso, concesión o asociación<sup>4</sup> no existen definiciones de esos específicos modos o una identificación de las diferencias entre ellos; como tampoco una real diferencia entre esas maneras de adquirir el derecho de uso y las que, muy a nuestro pesar, se crearon indistinta y desordenadamente con posterioridad al Decreto ley 2811 de 1974. De ahí que, para quienes se acercan al conocimiento del derecho ambiental de nuestro país no solo es fácil confundirlas sino complejo comprenderlas.

Lo más delicado de estas complejidades que venimos expresando es que en la prevención o solución de los conflictos sociales derivados de la demanda ciudadana para acceder o utilizar los recursos naturales y los demás elementos ambientales, a veces, en vez de ayudar en la tarea la dificultan aún más.

Como hemos señalado, el Decreto ley 2811 de 1974 viene a ser el marco legal por excelencia para toda la legislación ambiental vigente nacional. Adicionalmente, como en él se estipula varias veces desde su título, esta norma general se expidió con el fin de servir de marco de referencia para el desarrollo de disposiciones jurídicas referidas a cada recurso natural renovable y cada elemento ambiental, de forma que representa la codificación de los recursos naturales y la protección medioambiental. Tan es así que,

---

4 Artículo 51 del Decreto Ley 2811 de 1974.

como ya lo hemos explicado, el Decreto 2811 no solo lista los recursos y elementos, sino que varias veces de manera expresa otorga la facultad para reglamentar jurídicamente precisos aspectos, tal como se verá más adelante al analizar el artículo 50.

Entonces, este decreto con fuerza de ley fija y limita las reglas básicas para todo lo que tenga que ver con el uso de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, pero extrañamente no se detuvo en definir, expresar los orígenes o fijar las características precisas de cada tipo de modo para adquirir los derechos de uso. Y aunque tal vez al principio no fue necesario, ahora, cuando las relaciones sociales ambientales se han hecho más complejas y exigen más de la ciencia jurídica, eso no es suficiente.

El artículo 51 del Decreto ley 2811 de 1974 señala: “El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”, de donde se deduce que se refiere únicamente a los recursos taxativamente listados en el literal a del artículo 3.º ibídem: 1. La atmósfera y el espacio aéreo nacional; 2. Las aguas en cualquiera de sus estados; 3. La tierra, el suelo y el subsuelo; 4. La flora; 5. La fauna; 6. Las fuentes primarias de energía no agotables; 7. Las pendientes topográficas con potencial energético; 8. Los recursos geotérmicos; 9. Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental o insular de la República, y 10. Los recursos del paisaje. Sin embargo debe leerse con atención y sentido lógico lo que el mismo artículo 3.º dice más adelante en su literal c, cuando expresa que el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente regula también

Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él, denominados en este Código elementos ambientales, como:

1. Los residuos, basuras, desechos y desperdicios;
2. El ruido;
3. Las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural, y
4. Los bienes producidos por el hombre, o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

Es decir que los modos establecidos por el artículo 51 solo deben serlo para la utilización de los recursos naturales renovables y relega a otros tipos los necesarios para proteger los elementos ambientales tales como la generación y disposición de residuos sólidos o líquidos, las emisiones de ruido o atmos-



féricas, y cualesquiera otros producidos por el hombre que incidan o puedan incidir en el deterioro ambiental (para mayor claridad el medio ambiente, que por eso, junto a los recursos naturales, es regulado por la misma normativa).

Pero, entonces, ¿solo mediante estos cuatro modos se podría adquirir el derecho de uso de los recursos naturales renovables? Pues por la jerarquía que tiene el Decreto ley 2811 como codificación básica, sí. Pero cabe advertir que es precisamente este el que prevee:

Artículo 50: Sin perjuicio de lo dispuesto especialmente para cada recurso, las normas del presente Título regulan de manera general los distintos modos y condiciones en que puede adquirirse por los particulares el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público.

Es decir que permitió que en lo que se dispusiera luego para cada recurso natural renovable, era factible que por fuera de esa regulación general, se dispusiera lo particular. Y así sucedió. Por eso, aunque aunque solo nos referimos a los usos autorizados por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación, debemos advertir que son compatibles otras denominaciones de “trámites” para autorizar los derechos de uso; por ejemplo, el salvoconducto, la licencia o la autorización. E incluso allí cabría la reglamentación de aguas a la que nos referiremos más adelante.

Lo expuesto da una idea de por qué se justifica una reforma de los modos y procedimientos para adquirir los derechos de uso de los recursos naturales renovables, a fin de distinguirlos de las autorizaciones para introducir elementos ambientales (p. ej., emisiones o desechos), y no confundir las “autorizaciones” con las que otorgan derecho de uso u de introducción al medio ambiente, además de unificarlos y por supuesto definirlos.

Ahora bien, describamos someramente el posible origen de los modos. No hallamos en la investigación previa a este escrito un antecedente concreto para la adopción de los términos usados en la descripción de los modos para adquirir el derecho de uso de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales. Sin embargo, distintos datos nos permiten sostener que empezaron cuando el país hizo su tránsito de colonia a república autónoma, y empezó a regular las aguas y sus bosques. ¿En qué nos sustentamos? Colombia empezó a regular las aguas y los bosques dentro del conjunto de recursos naturales, lo que a su vez marcó una tendencia a determinar los modos actuales para conceder los derechos de uso. Al respecto consideramos los siguientes datos: 1. En los análisis históricos del derecho ambiental co-

lombiano se hace referencia al contenido y alcance del Decreto de Chiquisaca suscrito por Simón Bolívar, al cual ya nos referimos, que trataba de la conservación de las aguas y la cobertura forestal; 2. El hecho irrefutable de que al nacer con la Constitución de 1886 la Unión (lo que hoy conocemos como la República de Colombia), y al adoptarse el Código Civil que regía en la Nación sancionado el 26 de mayo de 1873, tomado a su vez del vigente en el Estado Soberano de Santander desde 1860 (Galindo, 2017: 2), se contemplaron disposiciones únicamente referidas a aguas, especies forestales y fauna doméstica o domesticada (aunque esta última, sobre fauna silvestre, no se desarrolló sino hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX), incluso probablemente como desarrollo de las preocupaciones de la época, como ya lo había demostrado el Libertador, y 3. Porque también la mayoría de los autores reconocen que en una primera etapa histórica de evolución del derecho ambiental “existieron leyes que en forma aislada propendieron por una protección de diferentes aspectos ambientales, primordialmente las aguas y los bosques” (González Villa, 2006: 31).

Aunque al principio de este acápite planteábamos algunos interrogantes aún surgen otros más: ¿qué es permiso?, ¿por qué no puede otorgarse también por concesión el derecho a usar los cauces o las márgenes de los ríos?, ¿por qué la asociación es solo un modo de adquirir el derecho al uso de las aguas cuando aumenta la tendencia a los aprovechamientos naturales colectivos o asociativos?, ¿las diferencias entre los modos son solo en los ritos o procedimientos?, o ¿hacia a dónde debemos apuntar cuando discutimos las reformas ambientales? Son muchas las preguntas que podemos hacernos para las cuales serían útiles las definiciones de los modos que a continuación intentaremos.

#### A. POR MINISTERIO DE LA LEY

El artículo 51 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al medio ambiente permite adquirir el derecho de usar los recursos naturales renovables por ministerio de la ley, y más adelante la misma codificación sintetiza cuándo hay un uso por ministerio de la ley al prescribir en el artículo 53, ordenado en el Capítulo II, Usos por Ministerio de la Ley: “Todos los habitantes del territorio nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se

violen disposiciones legales o derechos de terceros”. Como es frecuente, se dice cuándo, pero no qué es.

Desde el Código Civil se menciona el término por ministerio de la ley, por ejemplo, en sus artículos 682, 757, 1668 y 1715, entre otros. El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, fuera de los ya mencionados, lo hace en los artículos 87, 118 y 162 entre otros. Y sin extendernos en traer a colación otras definiciones en la doctrina, acogemos la que nos suministra Guillermo Cabanellas: “Ministerio de la Ley (por). En virtud de ella, sin más causa, ni trámite, sin necesidad de llenar ninguna formalidad” (1997, t. v: 423).

## B. POR CONCESIÓN

Según algunos autores, desde el establecimiento de la Unión o República la primera referencia a la concesión de aguas en la legislación colombiana se establece en el Código Civil adoptado en 1887 cuando su artículo 918 expresamente dice: “*Concesión de aguas por autoridad competente*. Las mercedes de aguas que se conceden por autoridad competente, se entenderán sin perjuicio de derechos anteriormente adquiridos en ellas” (Cardona González, 2011b: 25).

Tampoco existe una definición expresa en la normatidad acerca de este modo de adquirir el derecho para uso de los recursos naturales renovables. Pero es posible que de los contenidos normativos que van desde el artículo 918 del Código Civil, ya mencionado, pasando por lo dispuesto en el artículo 8.º de la Ley 113 de 1928 y lo determinado en el artículo 60 del Decreto ley 2811 de 1974 se desprendan los elementos que nos permiten hacerlo definiendo la concesión como la merced, licencia, autorización o permiso que el Estado colombiano o uno de sus agentes otorga para poder usar las aguas, cuando estas son de dominio público y el concesionario tiene la necesidad de disponer de ellas por un tiempo suficiente para que el aprovechamiento resulte económicamente rentable o socialmente sea benéfico

Los artículos 2.2.1.1.7.13, 2.2.3.2.10.17 y 2.2.1.1.17.10 (entre otros) sobre aprovechamientos forestales; 2.2.3.2.7.1, 2.2.3.2.9.1, 2.2.3.2.10.1 y 2.2.3.2.11.5 entre muchos otros, sobre aguas de dominio público; 2.2.3.2.16.17 para aguas sobrantes, y 2.2.3.2.16.18 sobre concesiones de aguas subterráneas en terrenos ajenos al concesionario, todos del Decreto Único Reglamentario del sector Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

1076 de 2015, dejan en claro que la figura de la concesión solo se prevé como forma de adquirir algunas modalidades de uso de recursos naturales y todas las del recurso hídrico. Por cierto, es necesario enfatizar que la concesión en materia de aguas solo es para el uso del agua, líquido vital, y no para los usos asociados a él como el de cauces, lechos, playas o márgenes de corrientes o depósitos.

### C. POR PERMISO

Es ya evidente que este escrito ha querido plantear la discusión académica respecto de la necesidad de precisar los tipos de autorizaciones, sus definiciones y trámites. Empezó por dejar sentado que muy poco nos hemos detenido a investigar sobre el número de trámites ambientales que existen en el país, entendidos como los procesos administrativos que personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, deben adelantar para obtener una autorización de uso de un recurso natural, usar o introducir un elemento natural, impactar sosteniblemente el ambiente natural, o imponer una medida preventiva o una sanción como reproche por violación normativa. Tampoco hemos precisado suficientemente bien estas autorizaciones distinguiéndolas unas de otras, incluso desde su denominación permitiéndonos racionalizar los procedimientos. Y en tratándose del permiso esto es mucho más evidente pues todo uso de recurso natural renovable o elemento ambiental se contempla en los artículos 2.2.1.2.4.2 para aprovechamiento de fauna silvestre; 2.2.1.1.4.2 para para aprovechamiento forestal persistente de bosques naturales; 2.2.3.2.6.1 para uso de aguas continentales de dominio público; 2.2.3.3.5.1 para vertimientos y 2.2.5.1.7.1 para emisiones atmosféricas, entre otros muchos.

La diferencia entre la concesión y el permiso no consiste en que la primera sirva para el aprovechamiento del recurso natural y el segundo no, dado que entonces deberían ser concesiones los usos del aire, de los bosques y algunos usos de la fauna (como la caza, p. ej.). Lo más fácil sería decir que la diferencia estriba en que la concesión es la autorización para usar las aguas, y el permiso para usar cualquiera otro recurso natural renovable. Y llegaríamos a esa conclusión porque si bien el permiso, como ya vimos, está en la lista de modos para todos los recursos naturales renovables, la concesión no. Más aún, es cierto, y hasta curioso resulta que la concesión siempre ha estado presente en las legislaciones de aguas (incluso en la evolución de la

legislación colombiana) y en la de recursos naturales no renovables, pero no así el permiso.

#### D. POR ASOCIACIÓN

Es el modo más difícil de definir. Sin embargo, más que derivarlo de las normas sobre aguas, nos parece que sirven mejor las que tratan de los aprovechamientos forestales y en especial destacamos el artículo 2.2.1.1.7.14 del Decreto 1076 de 2015:

*Aprovechamientos forestales por el modo de asociación.* Los aprovechamientos forestales por el modo de asociación se realizarán mediante la conformación de empresas comunitarias de escasos medios económicos así como asociaciones de usuarios y se otorgarán por acto administrativo en el cual se determinarán las condiciones del aprovechamiento y las obligaciones de los titulares.

Estamos convencidos de que las asociaciones para uso de los recursos naturales surgen de las reivindicaciones campesinas de mitad del siglo XX y que concretan la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia –ANUC–, que tuvo su origen legal con la expedición del Decreto ley 755 de mayo de 1967, luego desarrollado mediante la Resolución 061 de 1968 del Ministerio de Agricultura, y que a su vez se ve motivada por las particularidades que brotan de las adjudicaciones que hacía el Instituto Nacional de la Reforma Agraria –INCORA– a comunidades de familias campesinas con necesidades comunes de aprovechar un predio expropiado de mayor extensión.

Nos atrevemos a definir la asociación de usuarios de recursos naturales o elementos ambientales como la concesión o permiso otorgado a una comunidad campesina para que administre dicho recurso o elemento en favor equitativo de todos los miembros de dicha asociación, y para correr con los costos y cumplimientos de las condiciones en comunidad.

#### E. LA REGLAMENTACIÓN DE AGUAS

Al revisar las normas que se ocupan de la figura jurídica de la reglamentación de aguas no se encuentra una definición concreta, incluso se descubre que para su simple denominación no hay uniformidad.

Así las cosas, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en su artículo 157 las denomina “Reglamentación de Uso de

Aguas”. Y el Decreto 1541 de 1978, reglamentario del anterior, en su Capítulo 1 del Título v lo denomina “Reglamentación del Uso de las aguas”. Luego, en su artículo 110 “Reglamentación de una Corriente”; en el 111 “Distribución de las Aguas”; en el 114 “Reglamentación de Aguas”; en el 115, trayendo a colación el Decreto 1382 de 1940, indistintamente menciona “Distribución, Reglamentación o Reparto de Aguas de Uso Público”; y en los artículos 116 y 117 “Reglamentación de Aguas de Uso Público”. Es decir, que tampoco hay uniformidad entre las distintas denominaciones que de dicha figura jurídica hacen las dos normas vigentes sobre la materia (Cardona González, 2011b: 46a).

¿Cómo definir la reglamentación de las aguas? En el denominado Procedimiento para Reglamentación de Corrientes de Aguas Superficiales contenido en el Manual de Procesos y Procedimientos del Sistema de Gestión Pública –SIGESPU–, adoptado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR– mediante Resolución interna n.º 1396 del 31 de julio de 2008, se define de la siguiente manera:

Es un acto administrativo emanado de la CAR que implica la revisión de los aprovechamientos de agua existentes –legalizados o no–, que conlleva a una administración más adecuada y eficiente, contemplando concesiones de agua para todos los beneficiarios, los cuales quedan obligados a cumplir una serie de obligaciones respecto del uso y manejo sostenible del mismo. La reglamentación también implica establecer índices de oferta y demanda de agua, la conservación de un caudal ecológico que debe prevalecer en las corrientes que discurren en las cuencas, y el establecimiento de órdenes de prioridad respecto del desarrollo socioeconómico de la región, enfocado en el principio de la sostenibilidad ambiental (CAR, 2008).

Para nosotros terminará por imponerse, más temprano que tarde, la reglamentación de aguas, y probablemente para uso de otros recursos naturales o elementos ambientales como los vertimientos o los aprovechamientos forestales (indistintamente si se hacen en predios privados o públicos, por lo que por eso la incluimos como modo). Ahora bien, basta decir en su favor que la forma como se tramita y otorga la concesión de aguas no evita sino que puede estimular los conflictos entre usuarios, y tampoco permite contener toda la información necesaria sobre los usos y los intereses de estos que facilite la solución de los conflictos, o incluso, del recurso hídrico que se concede. En cambio, la reglamentación de aguas puede iniciarse de oficio o por petición de parte, y forzosamente exige un estudio de la corriente o

depósito a reglamentar, e involucra necesaria y obligatoriamente a todos los usuarios y potenciales usuarios de una corriente o derivación.

### III. CLASIFICACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES Y TRÁMITES AMBIENTALES

Sobre la base de que consideramos inaceptable confundir las autorizaciones ambientales con los trámites necesarios para obtenerlas, es decir, que no conviene tergiversar los términos usados para describir los modos por los cuales se puede adquirir el derecho a usar los recursos naturales y demás elementos ambientales con los procedimientos para obtenerlos, sugerimos la unificación de los modos. Esto es, solo la insistencia de lo que hemos venido planteando en favor de una revisión de los conceptos. De ahí que en el punto III de este texto manifestamos por qué se justifica una reforma de los modos y procedimientos para adquirir los derechos de uso de los recursos naturales renovables, por qué es necesario distinguirlos de las autorizaciones para introducir elementos ambientales, y por qué urge distinguir las autorizaciones que otorgan derecho de uso de las que otorgan derecho de introducción al medio ambiente.

En nuestro criterio, con la normatividad ambiental vigente se puede intentar una clasificación de los modos para adquirir en Colombia el derecho al uso de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, por supuesto, sin perder de vista lo dispuesto por el artículo 3.º del Decreto 2811 de 1974, y teniendo en cuenta que no solo existieron innumerables decretos reglamentarios que se consideraron necesarios desde 1974 para regular especificidades en el uso de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, hoy todos contenidos, o mejor, recogidos en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (1076 de 2015), y que con la Ley 99 de 1993 sustituyó la licencia (primer párr. art. 28 Dcto. 2811 de 1974) y la declaratoria de efecto ambiental (art. 27 Dcto. 2811 de 1974), por la licencia ambiental que actualmente se exige para “la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje” (art. 49 de la Ley 99). Es decir, basándose en la forma como se pueden usar los recursos naturales renovables, introducir los elementos ambientales y defender al medio ambiente se puede intentar una clasificación.

Recordemos antes que el artículo 3.º del Decreto 2811 de 1974, que hemos venido mencionando, establece en este orden el objeto de la normatividad ambiental: a. El manejo de los recursos naturales renovables; b. La defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables, y c. La regulación de los elementos ambientales.

#### Clasificación propuesta:

##### Autorizaciones ambientales

1. Para usar los recursos naturales renovables:
  - a. Por ministerio de la ley;
  - b. Por permiso, y
  - c. Por reglamentación de los usos.
2. Para introducir elementos ambientales:
  - a. Por ministerio de la ley, y
  - b. Por permiso.
3. Para impactar el medio ambiente:
  - a. Por licencia ambiental puntual, y
  - b. Por licencia ambiental global.

La anterior sugerencia tiene en cuenta que: 1. Todo se deja al criterio de tipos de autorizaciones, sin confundir autorización con alguno de los modos de adquirir los derechos; 2. No se justifica una diferencia entre concesión y permiso, y que antes que dejar todo como concesionable es mejor el permiso para aguas, para aprovechamiento forestal, para uso del aire, etc., evitando los problemas que pueden surgir de aplicar normas sobre concesiones en materia de infraestructura o contractuales; 3. Considerando que el artículo 4.º del Decreto 2811 previene: “Se reconocen los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables. En cuanto a su ejercicio, tales derechos estarán sujetos a las disposiciones de este Código”, es decir que existen unos usos por ministerio de la ley tanto para los recursos naturales renovables como para los elementos ambientales; 4. Se justifica un tipo de autorización que facilite el reparto de usos de un mismo recurso natural renovable o elemento ambiental entre los usuarios y/o potenciales usuarios para administrarlos conjuntamente y dar aplicación a la regla de que el Estado y los particulares concurren en la tarea ambiental, evitando eficientemente conflictos (la



reglamentación), y 5. De esa manera se integran con mayor comprensión las autorizaciones para uso de los recursos con la licencia ambiental.

Esa forma de clasificar los modos para adquirir el derecho a usar los recursos naturales no solo es más técnica, más sencilla y más eficiente sino que se amolda mejor a los estándares de un mundo globalizado incluso en la protección ambiental. Más aún, es este aspecto, junto con la economía, el que más impulsa la integración, los acuerdos internacionales y la globalización.

No se debe olvidar que una característica del derecho ambiental es su carácter transversal, holístico y con tendencia a la homogenización. Esto es, que el derecho ambiental es uno solo, no tiene fronteras. La problemática que cada día enfrenta un país le es común a otro, a todos. Por ejemplo, la deforestación y sus efectos, las consecuencias de la urbanización desbordada o los efectos de los vertimientos descontrolados (Cardona González, 2011a: 34).

## CONCLUSIONES

En 2016 el famoso actor colombiano Robinson Díaz hizo viral un video en favor de la protección del medio ambiente que puso a circular por las redes sociales empezando por Twitter y Facebook, y en uno de sus apartes afirma: “Esa idea de que el petróleo es la riqueza del país es pura paja. Nuestra riqueza es el agua y la naturaleza”. Lo cual significa que estamos dando la espalda a los recursos naturales renovables que podrían brindarle al país un papel más preponderante y más duradero dentro del concierto internacional, incluido el económico. Nuestro país, se ha dicho hasta el cansancio, es un territorio excepcionalmente rico y abundante en recursos naturales y elementos ambientales. Basta con cambiar la forma de administrarlos y el concepto de que su uso racional es solo para garantizar la sobrevivencia de la estirpe humana; se debe iniciar por reevaluar las nociones de los mecanismos y procedimientos que hoy permiten su uso, y cambiarlos por unos más eficientes y eficaces, sin perder de vista que a la luz del derecho esos cambios deben perseguir como fin último prevenir los conflictos sociales y facilitar su solución.

Otra conclusión intrínseca de lo expuesto es que la inclusión normativa de modos de adquirir el derecho para usar los recursos naturales y demás elementos ambientales, no asegura *per se* una eficiente administración ambiental por el Estado. Puede ser otra razón para llegar a la afirmación que hace la investigadora Sandra Elizabeth Casebene de Luna (2000: 30) al afirmar: “De

aquí surge un problema colosal que los ordenamientos jurídicos no parecen estar preparados para resolver: el de asegurar, al mismo tiempo, el desarrollo económico y la conservación de los equilibrios naturales”.

También se debe propiciar una revisión sistemática de la legislación ambiental (Embid Irujo y García Pachón, 2016). Aunque en verdad Colombia ha tenido una magnífica compilación normativa, hasta ahora eficiente y completa, también es cierto que los avances científicos, el mayor conocimiento del entorno y sus recursos, las nuevas tendencias jurídicas hacia la protección de los derechos colectivos y la participación ciudadana y, de acuerdo con lo aquí expuesto, la necesidad de hacer más eficaz la prevención de los conflictos y su solución en materia ambiental, muestran que es necesario hacer una reforma que tenga como propósitos fundamentales: a. Una codificación más moderna y sistémica del marco legal ambiental, pues para terminar el presente siglo son necesarias definiciones concretas, principios puntuales y claros, así como clasificaciones y competencias precisas; b. Una compilación completa de la normatividad, es decir, continuar la tendencia en favor de la seguridad jurídica y evitar las modificaciones desarticuladas de la normatividad; c. La unificación de las reglas de propiedad privada de los recursos naturales y de los modos de uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales de dominio público; d. La optimización de los sistemas técnicos y científicos de información ambiental, y e. La demarcación precisa de las áreas de conservación donde se donde se restrinja o se impida cualquier actividad antrópica, y cómo hacerla, además de la forma de reubicar a las personas que las ocupan, y cómo protegerlas de manera eficaz.

Finalmente, como se ha reiterado durante el desarrollo de los temas aquí expuestos, las revisiones normativas y las precisiones conceptuales, en particular de los modos para adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, deben siempre tener por derrotero la forma de contribuir a la prevención de los conflictos sociales. Es la razón fundamental del derecho. Si las cifras de conflictividad con origen en las relaciones con el medio ambiente natural aumentan es señal de que estamos fracasando en la ciencia jurídica; no podemos seguir practicando el quehacer jurídico como lo venimos haciendo pues los resultados seguirán siendo iguales.

BIBLIOGRAFÍA

- ANLA. “Vital”. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Disponible en [<http://www.anla.gov.co/comunidad-vital>], consultada el 18 de abril de 2017.
- CABANELLAS, GUILLERMO (1997). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t v, Buenos Aires, Editorial Heliasta.
- CABANELLAS, GUILLERMO (1997). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. VIII, Buenos Aires, Editorial Heliasta.
- CAR. “Proceso de ordenamiento del uso de los recursos naturales”, en *Manual de Procesos y Procedimientos del Sistema de Gestión Pública –SIGESPU–*, incluido en el documento ORN-PR-10 Versión 3, adoptado mediante Resolución Interna n.º 1396 del 31 de julio de 2008
- CARDONA GONZÁLEZ, ÁLVARO HERNANDO (2011). “Nuevas visiones y prospecciones sobre el Sistema Nacional Ambiental colombiano”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XI, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- CARDONA GONZÁLEZ, ÁLVARO HERNANDO (2011). *La reglamentación de aguas superficiales de dominio público como modo de adquisición del derecho a su uso en Colombia*, tesis para optar al título de magister, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- CASEBENE DE LUNA, SANDRA ELIZABETH (2000). “Nociones fundamentales del Derecho del Medio Ambiente”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- DE ROUX, FRANCISCO. “A la paz hay que protegerla de quienes quieren convertirla en bandera política”, *El Tiempo*, Sección: Debes saber, Bogotá, 16 de abril de 2017.
- EMBID IRUJO, ANTONIO y MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (2016). *Reflexiones sobre el derecho de aguas en Colombia*, España y Bogotá, Universidad de Zaragoza y Universidad Externado de Colombia.
- FRAUME RESTREPO, NÉSTOR JULIO (2007). *Diccionario ambiental*, Bogotá, Ecoe Ediciones.
- GALINDO, LAURA. “Evolución del Código Civil colombiano”, Universidad de Los Andes, 27 de enero de 2011. Disponible en [<https://es.scribd.com/doc/47687729/Historia-del-codigo-civil-colombiano>], consultada el 28 de marzo de 2017.

glosario.net. “Factores ambientales”, 3 de septiembre de 2007. Disponible en [<http://ciencia.glosario.net/agricultura/factores-ambientales-11203.html>], consultada el 2 de junio de 2017.

GONZÁLEZ VILLA, JULIO ENRIQUE (2006). *Derecho ambiental colombiano. Parte general*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

HERNÁNDEZ BETANCUR, LUIS FERNANDO (2014). “La preservación del entorno como germen del derecho ambiental en Hispanoamérica y, en especial, en Colombia. Una relectura de los interdictos posesorios y las acciones populares desde las Siete Partidas hasta el Código Civil de la Nación de 1873”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XIV, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

HERNÁNDEZ SULBARÁN, NAPOLEÓN. “La faceta conservacionista del Libertador”, *Buenas Tareas*, 10 de diciembre de 2014. Disponible en [<http://www.buenastareas.com/ensayos/Decreto-De-Chuquisaca/66012019.html>], consultada el 21 de marzo de 2017.

OSORIO SIERRA, ÁLVARO (2011). “La protección jurídica del paisaje”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XI, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

PADILLA HERNÁNDEZ, EDUARDO (1999). *Tratado de derecho ambiental*, Bogotá, Librería del Profesional.

PATIÑO POSSE, MIGUEL (1999). *Derecho ambiental colombiano*, Bogotá, Legis.

SICARD, TOMÁS LEÓN (abril de 2017). “Desconocer el suelo está generando desastres”, *UN Periódico*, n.º 208, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.