

# Elementos para una historiografía del derecho ambiental en Colombia\*

## Elements for a historiography of environmental law in Colombia

*Luis Fernando Sánchez Supelano\*\**

---

**Fecha de recepción:** 20 de noviembre de 2019

**Fecha de aceptación:** 15 de diciembre de 2019

---

### RESUMEN

El presente artículo desarrolla algunos elementos de la historiografía del derecho ambiental en Colombia, evidenciando algunas transformaciones en la conceptualización y fundamentación de la relación del ser humano con el ambiente que han sido plasmadas en la normatividad. El documento realiza una revisión a partir de cuatro grandes periodicidades, desde la época del control español en el territorio americano hasta los giros normativos ocurridos en la década de los setenta y consolidados en la década de los noventa del siglo XX, resaltando el rol que han asumido los tribunales en la juridificación de los conflictos ambientales. De esta forma, el texto evidencia cómo el reconocimiento de derechos ambientales ha servido de contrapeso a la ineficiencia estatal en la protección del ambiente, aunque con algunas limitaciones.

**Palabras clave:** derecho ambiental, justicia ambiental, derechos ambientales, derechos colectivos.

### ABSTRACT

This article develops some elements of the historiography of environmental law in Colombia, showing some transformations in the conceptualization and foundation of the relationship between the human being and the environment that have been reflected in the regulations. The document reviews four major periodicities from the time of Spanish control in the American territory to the regulatory changes that occurred in the 1970s and consolidated in the 1990s of the 20th century, highlighting the role that the courts have assumed in the judicialization of environmental conflicts. In this way, the text shows how the recognition of environmental rights has served as a counterweight to state inefficiency in protecting the environment, although with some limitations.

**Keywords:** environmental law, environmental justice, environmental rights, collective rights.

\* Los elementos desarrollados en este texto fueron expuestos en la tesis doctoral del autor denominada "Derechos ambientales: una revisión conceptual e histórica para la consolidación de límites efectivos a la depredación ambiental"

\*\* Abogado, magíster y doctor en Derecho. Docente de la Universidad de La Salle y la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: lfsanchez@unisalle.edu.co

## A. INTRODUCCIÓN

En el campo jurídico ambiental<sup>1</sup> se libra una disputa por posicionar definiciones o interpretaciones de los problemas ambientales (Azuela, 2006, p. 488). En esa vía, las disciplinas sociales y ambientales han insistido en los últimos años sobre el carácter ideológico e histórico de las relaciones entre territorio, paisaje e identidad, por lo cual se concentran en el análisis del contexto en el que se generan dichas relaciones, el conjunto de variables económicas, políticas y socioculturales que las condicionan a lo largo del tiempo, y los mecanismos hegemónicos que las naturalizan (Wilde, 2008, p. 193).

El ambiente y sus elementos como objeto de construcciones identitarias se ha expresado particularmente en el discurso sobre las naciones y sus límites territoriales (Wilde, 2008, p. 193). Precisamente es en este campo social donde se define nuestra relación con el ambiente, ya sea como *recurso*, *bien* o *sujeto*, y es dentro de estas opciones que el aparataje normativo sirve para construir sentidos y conceptualizaciones sociales. Así, una normatividad que conceptualice el ambiente como recurso avala (al menos implícitamente) la sobreexplotación de este.

Comentarios similares pueden realizarse frente a las otras dimensiones que se han resaltado como criterios para valorar el estatus de los derechos ambientales, en la medida que los derechos, como escenarios en construcción y en disputa, implican ante todo un proceso de aprendizaje social, de complementaciones y retrocesos. En las siguientes páginas intentaremos identificar la presencia o no (como tendencia) de los elementos sintetizados más arriba, para de esta forma valorar la presencia y las funciones desempeñadas por los derechos ambientales en determinados periodos de la historia del desarrollo ambiental colombiano.

## 1. CONTROL DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA Y AMBIENTE: DOMINACIÓN CULTURAL Y AMBIENTAL

A lo largo de la historia se han promovido distintas formas de acercamiento y de construcción de la relación del hombre con el ambiente. En ese sentido, siempre han existido normas que han tratado de establecer normas sobre los accesos, usos, distribuciones o intercambios de los bienes ambientales e inclusive sobre la disposición final de los residuos, por supuesto, esto no implica que en cada época existe una única forma de relacionamiento con el ambiente, más bien parecen coexistir en un mismo espacio y tiempo distintas formas de

1 Entendido como un espacio de carácter social donde se encuentran diferentes posiciones y disposiciones sobre la cuestión ambiental.

conceptualizar y establecer conexiones, que sin embargo se rigen por relaciones de poder, hegemonías-contrahegemonías, visibilizaciones e invisibilizaciones.

Así, por ejemplo, en el caso colombiano, antes de la llegada de los españoles los pueblos indígenas habitantes en el territorio tenían reglas de relacionamiento con el ambiente —algunas de las cuales han sobrevivido hasta el día de hoy—, cuyo eje podría definirse en torno a las ideas de la subjetivización de la naturaleza como sagrada y los deberes de vivir en armonía con ella (Caudillo, 2010, p. 4). Ahora bien, esto no significa que todas las prácticas desarrolladas por los pueblos precolombinos hayan sido sostenibles, pero sí indica que existían ciertos criterios para crear reglas de relación ser humano-naturaleza, en una perspectiva de mantenimiento de las condiciones ambientales que la hacían posible.

Incluso en el derecho aplicado por los conquistadores españoles pueden identificarse algunas reglas sobre la gestión de los bienes ambientales y ciertas ideas de limitación a la apropiación de estos y de protección frente a lo que hoy denominaríamos contaminación. Así, en la recopilación de las Leyes de Indias se contemplaban reglas sobre el uso común de los pastos, montes y aguas—incluso cuando se encontraban en mercedes concedidas por la Corona—; facultades a los virreyes y audiencias para la supervisión del buen gobierno de los bienes declarados como comunes e incluso funcionarios con competencia para establecer el reparto de las aguas y su acceso; respeto por las tierras de los indígenas y sus reglas sobre el uso del agua o bosques; restricciones sobre la tala de bosques y la protección de ríos; la resiembra de árboles para asegurar la provisión de leña y madera para la construcción de barcos; ubicación de actividades que podrían generar malos olores; reparto de tierras y acceso a aguas y luz solar (Recopilación de las Leyes de Indias, 1680).

Si bien puede discutirse la eficacia práctica de gran parte de las normas contenidas en la recopilación —esta incertidumbre se produce en gran medida debido a los amplios poderes que la Corona daba a los gobernadores para que otorgaran las reparticiones—, lo interesante de este tipo de normas tiene que ver con dos elementos: 1) la idea de una distribución más o menos equitativa de algunos beneficios y males derivados del uso del ambiente y 2) la idea de prohibición de la destrucción total de los elementos de la naturaleza, aunque aún el ambiente y sus elementos se conciben como abundantes, lo que se combinaba con unas capacidades tecnológicas limitadas para la extracción de bienes ambientales, y que por supuesto no impidió que vastas cantidades de bienes americanos fueran enviadas a las metrópolis europeas. Lo que quiere indicarse es que las dimensiones de extracción encontraban un límite en las capacidades técnicas de la época, en nada comparables con lo que después será la capacidad industrial de extracción y transformación de la naturaleza.

Desde su conceptualización jurídica, varios de los bienes ambientales fueron concebidos como bienes realengos de propiedad de la Corona y, por tanto, era ella quien podía definir las reglas de sus usos y las condiciones para la realización de estas actividades. Por ejemplo, las aguas, al ser consideradas bienes de realengos, estaban supeditadas a las siguientes grandes características jurídicas del régimen indiano de las aguas (Vergara, 2004, p. 456):

1. Para el acceso de los particulares al aprovechamiento de las aguas, era necesario un acto de la autoridad, título este que recibió una variedad de usos terminológicos, siendo la expresión *merced* la más generalizada.
2. En relación con los derechos de uso o aprovechamiento de las aguas, surge la necesidad de evitar perjuicios con nuevas mercedes (defensa de los derechos de terceros) a titulares de derechos previos similares.
3. La necesidad de realizar un uso efectivo dentro de cierto plazo, y del establecimiento de formas de distribución en escenario de escasez.
4. La intervención administrativa es intensa, por la previa publicitación que ha operado en el sector, el mismo proceso de otorgamiento de la merced de aguas, el deber de fiscalizar el uso efectivo del agua y la resolución de conflictos a través de la distribución, la evidencian

Ahora bien, en todo caso hay que considerar cómo de todas formas los esquemas regulatorios de la época se articularon a los intereses de las potencias hegemónicas del momento, que se manifestaron en el uso de los bienes ambientales presentes en el “Nuevo Mundo”, fueran estos no renovables (metales) o renovables, como las plantas útiles (papa, maíz, etc.). Lo que ha llevado a algunos afirmar que fue precisamente la exuberante base biológica latinoamericana la que se acomodó magníficamente a los intereses económicos de los colonizadores e impulsó su prosperidad. La economía de exportación basada en la extracción de bienes ambientales funcionó como una economía de enclave, en la cual las economías locales sustentaron a la economía de exportación a través de la extracción obligada de sus excedentes, además de sufrir las consecuencias socioeconómicas y ecológicas de la economía de exportación (Raza, 2000, pp. 9-11).

De los anteriores elementos podemos extraer algunas conclusiones parciales, al menos con respecto a la estructura jurídica que se planteó como hegemónica para la época:

- 1) las consideraciones sobre límites a la apropiación ambiental según criterios sistémicos aún no se asumían con fuerza: en parte, el ambiente (y especialmente en América desde la visión hegemónica) fue visto como amplio, vasto y

exuberante, por lo cual una crisis sistémica de la sostenibilidad del modelo no se concibió como urgente;

2) sin embargo, no fue ajeno del todo a las consideraciones hacia el futuro, pues se concibió cierto grado de prohibición para la sobreexplotación, solo que se realizó de manera parcial y sectorial, en tanto se centró en la idea de proteger ciertos bienes ambientales considerados especialmente valiosos (p. ej., bosques, plantas medicinales etc.);

3) hubo cierto grado de preocupación por definir accesos equitativos a ciertos bienes ambientales, especialmente el agua, la luz solar y algunos bienes comunales;

4) el estatuto de los bienes ambientales no fue exactamente el de la propiedad privada, pues se concibieron como bienes comunes en cabeza de la Corona, pero esta a su vez tenía deberes de buena administración.

Desde esta perspectiva, primó un sentido fuerte de la apropiación de la naturaleza, lo que se manifestó un ejercicio fuerte de transformación de los paisajes por la llegada de nuevas especies vegetales y animales al territorio americano y, a su vez, por el envío a Europa de algunos elementos de la biodiversidad americana, lo que sin duda transformó las relaciones y equilibrios ecosistémicos a lado y lado del Atlántico.

Por supuesto, en esta lógica no puede perderse de vista que estos nuevos ejercicios de apropiación de la naturaleza impulsados por el arribo de la época colonial implicaron la transformación y, en un grupo importante de casos, el despojo y destrucción de las formas tradicionales de apropiación que habían mantenido los pueblos indígenas hasta ese momento en América, si bien algunas de estas formas de relacionamiento lograron sobrevivir hasta nuestros días, mostrando de esta forma la relaciones entre visiones hegemónicas y subyugadas. Por supuesto, algunas condiciones adicionales se manifiestan en la época, pues si bien había ejercicios de apropiación de bienes ambientales importantes, las limitaciones tecnológicas de la época y el carácter progresivo con el que cada vez mayores cantidades de poblaciones se asentaban definitivamente en América, por un lado, limitaron los ejercicios de extracción de bienes y, por otro, fueron configurando espacios locales de decisión y administración, si bien la nota predominante fue la idea de la amplitud y abundancia que limitó cualquier reflexión alrededor de la sostenibilidad sistémica como problema de las normas creadas para la regulación del comportamiento humano.

Las anteriores consideraciones suponen al menos tres elementos para la reflexión en términos de la reconstrucción de una historia del derecho ambiental y la época colonial: 1) por un lado, el surgimiento temprano de un pluralismo jurídico

sobre la gestión de los bienes ambientales, pues al lado de la normas coloniales sobrevivieron algunos esquemas de regulación propios de los pueblos originarios, con algún grado de reconocimiento de la Corona española; 2) el enfoque en la administración colectiva de los bienes ambientales con niveles importantes de descentralización; y 3) sin desconocer los niveles de apropiación de los bienes ambientales presentes en el territorio americano por parte de la Corona española, también hay que reconocer el surgimiento temprano de un paradigma de un deber de buena administración de estos, que sirve de antecedente de las reglas actuales de protección y que en cierta medida evidencia una noción de no apropiación ilimitada del ambiente, si bien habrá que problematizar las eficacia real de este paradigma.

Ya con los procesos independentistas, y bajo la idea de la Ilustración, vendrían a establecerse nuevas formas de relación del hombre con la naturaleza —aunque en un principio se dio continuidad a las normas que venían de la época colonial—.

## 2. LA COMPRENSIÓN REPUBLICANA DEL AMBIENTE: EL AMBIENTE COMO PATRIMONIO Y PROPIEDAD (1820-1920)

Una vez consolidados los procesos de independencia, y a pesar de la continuidad inicial de las normas provenientes de la Colonia, se iniciaría el cambio del lenguaje con respecto a la naturaleza e incluso frente a su *protección*. Para comprender la perspectiva sobre el ambiente que en los primeros años de la era republicana se tuvo, vale la pena revisar algunos de los decretos expedidos por Simón Bolívar y a los cuales algunos han querido atribuir una especie de “anticipación visionaria” de la relación del ser humano con la naturaleza (Tobasura Acuña, 2011, p. 145).

En lo ambiental, resulta importante considerar decretos como aquel expedido bajo la denominación de “medidas de conservación del buen uso de las aguas”, expedido en Chuquisaca, 19 de diciembre de 1825. A pesar de su título, este decreto se justificó en tres razones fundamentales, según su propio texto: a) la ausencia de agua y vegetales útiles en gran parte del territorio, b) que la esterilidad del suelo evita el aumento de la población y c) que la ausencia de combustible hace que la extracción y explotación de minerales no sea haga de manera adecuada.

Frente a estas circunstancias, el decreto se planteó dos tareas urgentes: 1) llevar agua a los terrenos desprovistos de ella y 2) realizar siembra de un número de hasta un millón de árboles en “el que terreno que prometa hacer prosperar una especie de planta mayor cualquiera”. Al conectar las medidas tomadas con las razones por las cuales se toman, es posible identificar que, por un lado, existe

la visión de la reforestación en perspectiva de asegurar el combustible —que en aquella época era la madera— y, por otro, la necesidad de activar la producción agrícola a través de la provisión de agua. Esta perspectiva permite afirmar que la lectura del ambiente en esta norma está alejada de la idea de la protección ambiental y se acerca más a la idea de ambiente como cantera de materiales para la producción, alejada de la perspectiva de la sostenibilidad a largo plazo.

Otra de las primeras normas relacionadas con el ambiente fue el decreto, también expedido por Simón Bolívar, “sobre las reglas que se han de observar para extraer maderas preciosas y de construcción de los bosques”, —promulgado en Guayaquil, el 31 de julio de 1829—, y que se justificó en la necesidad de proteger las riquezas de propiedad pública y privada que se encontraban en los bosques, tales como “maderas propias para toda especie de construcción, como en tinte, quinas i otras sustancias útiles para todas las artes”, y en evitar los perjuicios que se le causaban al Estado por la explotación de estos bienes, razón por la cual era necesario dictar reglas que “protejan eficazmente la propiedad pública i la privada” (Decreto expedido por el Libertador sobre las reglas que se han de observar para extraer maderas preciosas y de construcción de los bosques, Guayaquil, 31 de julio de 1829).

En ese sentido, dos elementos son patentes en esta norma: 1) la protección no era una protección a los bosques o a los elementos ambientales en general, sino ante todo a aquellas especies que resultaban valiosas para incrementar la riqueza de las nacientes repúblicas, y 2) no se reprochaba tanto la explotación en sí misma considerada, sino el hecho de hacerla sin retribuir adecuadamente al Estado o a los particulares propietarios.

Lo anterior se comprueba si se tiene en cuenta que el contenido de este decreto se concentra en cinco dimensiones: 1) el levantamiento de un inventario de bienes pertenecientes al Estado —“especialmente maderas preciosas i plantas medicinales”—; 2) el establecimiento de la prohibición de explotación de los bosques y los productos que pudieran obtenerse de él sin autorización del Estado y el establecimiento de un procedimiento para obtenerla; 3) la prohibición de autorizar la explotación a título gratuito; 4) un esquema de vigilancia para evitar las explotaciones no autorizadas o que excedieran la autorización —la cual era confiada a las autoridades y habitantes locales—; y 5) el mandato a las facultades de medicina para desarrollar mejores formas de extracción, uso y comercio de las quinas y demás plantas con aplicaciones médicas. Aunque, por supuesto, debe indicarse que también se resalta la idea de que se debe evitar la destrucción de las plantas que producen sustancias útiles —¿perspectiva de sostenibilidad?, ¿utilitarismo?—.

En ese orden de ideas, se evidencia cómo esta norma se construye alrededor de dos ideas, por un lado, el concepto de propiedad y, por otro, la idea de que esta debía ser explotada con el fin de generar recursos para la nascente república. Estas mismas ideas serían luego retomadas por la Ley 11 de 1865, en la que se ajustarían las reglas para obtener licencia para la explotación de los bosques y pagar las consecuentes sumas de dinero por dicha explotación.

Como se observa, la lectura que del ambiente hacen estas normas está relacionada más con la reactivación de la economía —agotada por los años de la guerra de independencia— y con la generación de ingresos para el Estado, que con ideas de protección ambiental y una perspectiva de sostenibilidad ambiental a largo plazo. Por supuesto, al ser esta la época del auge de los derechos individuales, basados en las libertades del individuo, está ausente toda idea de consagración formal de los derechos ambientales —aunque las normas enunciadas también demuestran la inevitable relación cultura-ambiente—. En esa perspectiva, los bienes ambientales naturales son concebidos como medios o instrumentos que posibilitan la reactivación económica de las nascentes repúblicas.

Esta idea es congruente con las demás normas que expidió Simón Bolívar en estos mismos años, que también tenían una lógica de reactivación económica: A fin de fomentar el desarrollo económico, se decreta, en Rosario de Cúcuta, la creación de juntas provisionales de agricultura y comercio. Rosario de Cúcuta, 21 de mayo de 1820”; Creación de una dirección de minerías en cada departamento. Lima, 1 de febrero de 1825; Resolución sobre repartición de tierras a la comunidad. Cuzco, 4 de julio de 1825; Resolución a favor del aumento de vicuñas en el Perú. Cuzco, 5 de julio de 1825; Contribución del Estado para reducir a rebaño las vicuñas del Perú. Cuzco, 5 de julio de 1825; Resolución para que las minas abandonadas pasen a manos del gobierno. Pucará, 2 de agosto del 1825; Repartimientos de tierras en Santa Cruz. Chuquisaca, 14 de diciembre de 1825; Sobre agricultura. Chuquisaca, 17 de diciembre de 1825; Resolución sobre la exportación de ganado. Coro, 20 de diciembre de 1825; Decreto para fomentar el laboreo de minas al exceptuar a los mineros del servicio militar de diciembre de 1828.

Ya en el contexto de las repúblicas de carácter liberal, las ideas de progreso y avance de la civilización se insertaron en la Constitución de 1863, así como en las normas que desarrollaron sus contenidos. Varias de estas impactaron las reglas de acceso, administración y regulación de los bienes ambientales. Entre ellas podemos contar las leyes del 6 de abril y del 20 de mayo de 1870, cuya materia de regulación era la explotación y uso de los bosques nacionales. Estas leyes se encontraban particularmente dirigidas a las autoridades públicas y a los posibles inversionistas que adelantarán labores de explotación de los bosques nacionales, y consideraban que la explotación de los bosques y la



colonización de tierras consideradas “baldías y desocupadas” podrían impulsar el progreso de las distintas regiones del país (Coronado Delgado, 2012, p. 9).

Las normas enunciadas centran su atención en liberalizar la explotación de los bosques. Así, la Ley 6ª de 1870 declara la libre explotación de los bosques que se encontraban en los baldíos de la nación, aunque mantuvo el deber del Estado de tomar las medidas necesarias para asegurar la *reproducción* de los bosques, eso sí, sin afectar la libre explotación. Por su parte, la ley del 20 de mayo 1871 reforzó la idea de “libre explotación” de los bosques, al indicar que no se requeriría permiso previo de las autoridades Estatales ni podía cobrarse derecho alguno por la explotación y restringiendo la competencia de las entidades del Estado a labores de policía que debían garantizar la no extinción de los bosques. Como se evidencia, la idea era fomentar la explotación privada, a través de la eliminación de los límites de la apropiación de la naturaleza (Coronado Delgado, 2012, p. 17).

Un aspecto adicional a tener en cuenta es cómo se construye un doble régimen jurídico, pues las normas se concentran en los bienes naturales presentes en los terrenos baldíos —o considerados como tales—, donde la estrategia es la liberalización de la explotación y el régimen de los terrenos de propiedad privada, en la que simplemente el Estado no intervino, de tal forma que la explotación de los bienes ambientales fue libre e incontrolada en ellos, pues la propiedad fue definida por el Código Civil como “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente”, con los únicos límites de los derechos ajenos —como cuando se causaban molestias a los vecinos— o las prohibiciones expresas de la legislación (Ley 84 de 1873).

Por su parte, la Ley 84 de 1873 —Código Civil que en gran parte aún está vigente— reconocería, en una perspectiva similar, la propiedad privada sobre el agua, con la condición de que las vertientes nacieran y murieran dentro de una misma heredad o que se tratara de un cauce artificial. Aquellas que no cabían dentro de estas categorías fueron consideradas como bienes de la unión de uso público, es decir, su propiedad fue asignada al Estado, con lo cual se siguió la misma lógica de propiedad privada —librada al arbitrio de su titular— y propiedad pública —administrada por las instituciones del Estado—, pero al mismo tiempo se les adscribió la categoría de “uso público”, que fue definido por la misma norma como aquellos cuyo “uso pertenece a todos los habitantes de un territorio”. No obstante, supeditaba este uso a las condiciones de las normas expedidas por el Estado.

Incluso el mismo código reconocería que algunas formas de contaminación debían ser combatidas —en parte para proteger el adecuado disfrute de la propiedad—. En esa vía, el Código Civil, en el título XIV del Libro segundo, reconoció una acción especial a favor de vecinos, de la “municipalidad” y a

cualquier persona del lugar, con el fin de resistir obras que “corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso”, la cual además no admitía ninguna prescripción (artículo 994).

Ahora bien, dada la lógica del bien de uso público con la cual se identificó a los bienes naturales, el mismo Código Civil estableció otro tipo de derecho real, que se definió como *servidumbre*, con el fin de asegurar que aquellos predios que no contaban con acceso al agua pudieran obtenerlo, imponiéndole una carga al propietario del predio donde se encontraba la corriente de agua (servidumbre de acueducto). Así, siguiendo la misma lógica liberalizadora el Código Civil, estableció un régimen de libre acceso al agua como condición del disfrute del derecho de propiedad. De este modo, aún bajo la lógica de un modelo agrario de sociedad, el Código permitió hacer uso del agua aunque no fuera objeto de propiedad privada, siempre y cuando este correspondiera al “uso conveniente para los menesteres domésticos, para el riego de la misma heredad, para dar movimiento a sus molinos u otras máquinas y abreviar sus animales”.

Aunque le impuso algunos límites, como los siguientes: 1) devolver el sobrante al cauce acostumbrado; 2) respetar los derechos de servidumbre de las demás personas; 3) respetar las leyes y ordenanzas sobre la navegación o flote, así como las que regulen la distribución de las aguas entre los propietarios riberaños; 4) permitir el abastecimiento de agua de los pueblos vecinos; y 5) respetar las mercedes de agua que otorgara el Estado, aunque estas no podían desconocer los derechos adquiridos sobre las aguas. Sin embargo, faltó toda perspectiva de protección autónoma del agua —podía ser protegida si se veían afectados derechos de propiedad o servidumbre— y de límites a su apropiación. Por supuesto, a esto contribuyó la baja densidad poblacional, lo que mantuvo la perspectiva de un ambiente amplio y extenso.

Así, bajo la idea de generar un progreso nacional, se encontró en los bienes naturales un escenario que permitía por lo menos dos cosas: la explotación de dichos bienes —bajo la idea de que eran una especie de reserva de riquezas a ser explotadas— y la creación de un régimen jurídico para la concesión de tierras y derechos a los particulares, con el fin de crear facilidades para la iniciativa privada —en una perspectiva de eliminación de los límites de la apropiación de la naturaleza—, si bien se mantenía la idea de que no debían agotarse, de modo que fuese posible su recuperación. Entonces, desde esta perspectiva, se entendió la apropiación de la naturaleza como libertad de explotación y se asignaron derechos en concordancia con tal aserto (Carrizosa, 2001, pp. 176-178; Coronado Delgado, 2012, p. 11).

Esta libertad de explotación de bienes ambientales se articulaba con otras políticas que el Estado impulsó durante esta época y que fueron construidas bajo la

misma lógica de la eliminación de los límites de la apropiación de la naturaleza. Un ejemplo de esto podemos encontrarlo en las normas sobre adjudicación de los baldíos nacionales a particulares, con el fin de que estos impulsaran aprovechamientos económicos de estas tierras. El proceso de colonización de los terrenos catalogados como baldíos —algunas veces ocupados por pueblos indígenas y afrodescendientes— fue impulsado desde el Gobierno nacional con el propósito de avanzar en la idea de apropiar al esquema productivo de la República estos amplios territorios, vistos como inexplorados (Coronado Delgado, 2012, p. 12).

Así, la Ley del 1º de julio de 1870 sobre colonización de territorios nacionales estableció que se concedía a las compañías exploradoras las tierras baldías que se cultivaran, para que después estas se vendieran a otros particulares, cediendo también la explotación de las minas y yacimientos presentes en estos territorios, en la misma lógica de eliminar las barreras de apropiación del ambiente y remover los obstáculos a la libre explotación, aunque, por supuesto, las normas preveían ordenes dirigidas a las autoridades públicas tendientes a garantizar la conservación y recuperación de los elementos del ambiente, si bien sin dotarlas de herramientas para tal tarea (Coronado Delgado, 2012, p. 17).

Como se ha señalado, estas normas se promulgaron en el contexto de la Constitución de Rionegro, en el auge de las reformas de carácter liberal implementadas de 1849 hasta 1886 —con un breve interregno conservador—, y es importante anotar que los líderes y gobernantes durante este periodo promovieron un modelo de crecimiento económico hacia el exterior, fundamentado básicamente en las exportaciones —principalmente tabaco y café— (Coronado Delgado, 2012). Bajo este modelo, se entendió que la generación de riqueza se produciría promoviendo la explotación de los bienes ambientales, generando la transformación ecosistémica al ampliar la frontera agraria y promover la colonización de las tierras consideradas baldías por las élites nacionales.

Este proyecto se enmarcó en dos perspectivas: 1) la eliminación de los límites de la apropiación de la naturaleza y 2) la idea de propiedad y derechos de explotación como herramienta jurídica de tal apropiación. Esto ha llevado a algunos autores a denominar el periodo comprendido entre 1850 y 1920 como de *naturaleza liberalizada*, que se caracterizaba por la transformación del paisaje y la simplificación de la biodiversidad en la zona andina, así como por el comienzo de las actividades extractivas y la consecuente transformación de la Amazonía, la Orinoquía y otras tierras de clima cálido (Palacio, 2001, p. 19; Coronado Delgado, 2012, p. 15); o, también, periodo patrimonialista, en el sentido de que la autorización de la explotación de los bienes ambientales se daba bajo la idea de que estos debían ser explotados y que su existencia significaba una posición ventajosa frente a otras naciones que no contaban con ellos (Mesa Cuadros, 2010, pp. 5-7; Coronado Delgado, 2012, p. 15). No obstante, aún está por establecerse la

real eficacia de este tipo de normas, dado el débil control territorial que lograron las autoridades estatales de la época (Coronado Delgado, 2012, p. 15).

Por supuesto, esta idea de apropiación de la naturaleza a través de la liberalización del acceso y el fomento de la explotación —incluso a costa de las culturas ancestrales— no fue exclusiva de las formas estatales predecesoras de la actual Colombia. Así, por ejemplo, se ha destacado cómo la violencia pública del siglo XIX tuvo un capítulo especial con respecto a las sociedades preestatales en regiones como la tierra fría de la Patagonia, la cuenca selvática del Amazonas, el escudo guayanés y la selva tropical del Pacífico. En esa vía, el destino de los pueblos preestatales del Cono Sur en Araucanía, Patagonia y el Chaco austral fue sellado por el deseo estatal de ampliar su control territorial y realizar la explotación de los bienes ambientales presentes en los territorios que hasta el momento fueron controlados por pueblos indígenas. De esta forma, dichos territorios fueron conquistados, entre 1861 y 1884, por parte de Chile y Argentina —basándose, en el caso del último, en el deber constitucional de 1853 de “pacificar” la frontera indígena—. En el caso de la cuenca de la Amazonía, alrededor de 1890, las repúblicas alrededor de la cuenca iniciaron la apropiación de esta basándose en la idea de explotar la selva tropical para la extracción de látex (Marquardt, 2016, pp. 46-47).

Los gobiernos iberoamericanos trataron las tierras indígenas como *res nullius* y entregaron los pueblos indígenas a la violencia de los concesionarios del Estado. En dichas tierras los gobiernos de Colombia, Perú y Brasil toleraron una especie de genocidio con miles de víctimas, en parte *justificado* por la idea de la supuesta misión civilizadora sobre los “indios bravos” (Marquardt, 2016, pp. 46-47). En esa perspectiva, hay un núcleo común en las estructuras jurídico-políticas de la época que eliminaba los límites de la apropiación de la naturaleza para promover la explotación de esta y en el cual jugaron un papel importante figuras como la propiedad, los derechos de explotación y la asignación de categorías como bienes baldíos a ciertos elementos del ambiente para justificar su apropiación ante una supuesta falta de uso o explotación adecuada.

La ideología dominante consideraba que el proceso de modernización terminaría asimilando inevitablemente las culturas e identidades diferenciadas. Se suponía que los componentes no blancos debían desaparecer o ser asimilados. Estas ideas estaban inspiradas en un ideal de homogeneidad, de acuerdo con el cual la nación era definida por una identidad y una cultura comunes. En síntesis, ciencia y folclor sirvieron respectivamente para legitimar la imagen de la naturaleza como ámbito opuesto a la civilización y definir un paradigma de homogeneidad cultural y territorial como base de la idea de nación (Wilde, 2008, p. 203).

Este modelo de apropiación de la naturaleza se mantuvo e incluso se acrecentó con la industrialización de países como Estados Unidos o Inglaterra, en tanto

aumentó la demanda de materias primas para las industrias, pues en esta lógica países como Colombia optaron por modelos de exportación hacia las nacientes economías industriales. En vista de ello, se intensificó también la necesidad de extracción a gran escala, por ejemplo, en los casos del caucho, el salitre o el guano. De esta forma, la especialización de muchos países latinoamericanos en las exportaciones de bienes primarios se profundizó y consolidó entre la Independencia y principios del siglo XX, al tiempo que se propendió a desarrollar la infraestructura de transporte y comunicación (Raza, 2000, pp. 9-12).

Igualmente, la naturaleza —desde la perspectiva estatal— no solo se reconoció como fuente de recursos, sino también, en cierto grado, como fuente de riesgos. Por eso, en virtud del concepto de higiene, que durante el siglo XIX fundamentó las actividades de salud pública, en Colombia se clasificaban las enfermedades en agudas —las cuales se entendían como causadas por el encuentro fortuito entre el individuo y los miasmas, sustancias pútridas suspendidas en el aire que surgían de las aguas estancadas y malolientes de los pantanos— y crónicas —las cuales se entendían como el resultado de los hábitos personales y las formas de vida—. Así, la higiene pública, considerada como responsabilidad del Estado, estaba encargada del problema público de la prevención de las enfermedades agudas y sus causas. La higiene privada, encargada de la prevención de las crónicas, era en cambio un asunto de la vida privada de los individuos (Quevedo, 1996, p. 346).

No obstante lo anterior, ya a finales del siglo XIX, la libertad de explotación empezó a ser paulatinamente remplazada por el concepto de propiedad estatal y el control por parte del Estado de los bienes ambientales. Así, el Decreto 935 de 1884, a pesar de reconocer la libertad de explotación, estableció la necesidad de obtener licencia previa para poder ejercer esta libertad, además de condicionar la explotación a la reproducción de los elementos ambientales extraídos. Así mismo, esta norma estableció límites a las cantidades de hectáreas que podían ser licenciadas a un solo individuo para explotación.

Ya en 1899, durante el gobierno de Rafael Núñez —y con una nueva Constitución de corte más conservador—, se promulgó una serie de normas que tenían por objetivo restringir la libertad de explotación de algunos elementos de la naturaleza, por medio del establecimiento de licencias para explota —por ejemplo— bosques, o prohibiendo la tala de árboles para la explotación de la quina. En 1905 se expidió la Ley 56, que declaraba la prohibición de la libre explotación de los bosques en terrenos baldíos (art. 24), con el principal propósito de aumentar el control sobre la explotación de estos bienes, y a partir de esto generar rendimientos económicos para el Estado (Palacio, 2001, p. 19). De hecho, la Ley 61 de 1905 incluyó dentro de las rentas nacionales el gravamen sobre la explotación de bosques (art. 6º).

Así, aunque se hubiera restringido la *libre* explotación, esto no significó que el fin que perseguía esta norma fuese la protección de los bienes ambientales que albergan los bosques. Más bien lo que sugieren las normas reseñadas es que, nuevamente, se vio la explotación de aquellos y el cobro de impuestos por parte del Estado sobre dicha explotación como una fuente de recursos. Tanto así que el Estado incluso concesionó y cedió usufructos de la explotación de bosques (p. ej., Ley 112 de 1913) (Coronado Delgado, 2012, p. 64). El anterior aserto se refuerza si se tiene en cuenta que ninguna regulación se expidió para las explotaciones de bosques en terrenos privados, donde siguieron aplicándose las normas de la propiedad privada, que para la época continuaban bajo el Código Civil y su idea de propiedad *absoluta*, manteniéndose la dicotomía entre bienes ambientales de propiedad privada y aquellos de propiedad pública.

En ese sentido, los cambios de las normas de la República liberal a aquellas derivadas de la Regeneración sugieren dos perspectivas sobre *explotación* de los bienes ambientales como *motor* de la economía. Mientras los liberales de la década 1849 confiaron en la *iniciativa privada* y la reducción de los impuestos y cobros por el uso de los bienes ambientales como forma de reactivar la economía, los conservadores de la Regeneración vieron en los cobros por el uso de los bienes ambientales una fuente de recursos económicos para el Estado, pero en el fondo ninguno de los dos sectores cuestionó fuertemente la idea de explotación intensiva de los bienes ambientales, por el contrario, ambos la promovieron.

Estas ideas continúan reforzándose con las normas posteriores, así, el Código Fiscal (Ley 110 de 1912) consideró los bosques como bienes nacionales —al mismo nivel de las minas o salinas— que podían ser enajenados, arrendado o adjudicado, pues se consideraban parte del patrimonio del Estado. Sin embargo, en congruencia con las normas predecesoras, incluyo algunas disposiciones que al lector actual le parecerían protectoras, por ejemplo: 1) la prohibición de hacer desmontes en las cabeceras de los ríos, y derribar los árboles de caucho u otras resinas; 2) la competencia del Estado para intervenir para evitar la destrucción de los bosques en terrenos baldíos del Estado; y 3) la creación de la categoría de *bosques nacionales* para ser explotados “únicamente como bosques”. Sin embargo, a pesar de los posibles contenidos protectores de estas reglas, deben interpretarse en el sentido de protección del patrimonio del Estado —entendido como los bienes que le pertenecían a él y de los cuales podría obtener recursos para financiarse—, incluso los bosques nacionales podían ser enajenados con la respectiva autorización del Congreso.

Las leyes 119 de 1919 y 93 de 1931 regularían lo referente al arrendamiento y los permisos de explotación de los bosques, para lo cual se estableció, entre otros aspectos: 1) declarar como bosques nacionales las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la

Nación, con la consecuente prohibición de cultivarlos, ocuparlos, denunciarlos, o adjudicarlos como terrenos baldíos a ningún título, castigando con nulidad los actos que se expidieran en contravención del mismo —en un nuevo ejemplo de protección con mirar al uso y explotación—; 2) establecer un término de 20 años como límite del contrato de arrendamiento de los bosques nacionales 3) establecer la obligación del concesionario de hacer la explotación de manera que no se destruyan “los productos sino que asegure su reproducción o repoblación”; y entregar el bosque “a la terminación del contrato servible para ser explotado nuevamente”; 4) adicionalmente, se empezó a establecer protección de áreas de bosques como forma de protección de fuentes de agua, así, se estableció que “toda adjudicación de baldíos o en la explotación de bosques nacionales, habrá siempre una zona de bosque, no menor de 50 metros ni mayor de ciento a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas aprovechables, zona en la cual es prohibido el desmonte y las quemas”, con la consecuente sanción de multa y obligación de “repoblar” las especies afectadas —en lo que parece ser un antecedente de la idea de que los daños ambientales no se reparan solo con multas económicas, sino también con la restitución al estado anterior—; 4) en la misma idea de proteger la propiedad —pero esta vez la privada—, se estableció el derecho de los dueños o propietarios o comuneros de agua de oponerse a las talas o desmontes que hicieran los propietarios de los fundos superiores en las cabeceras de los ríos o vertientes y demás nacimientos de aguas aprovechadas o aprovechables, y de obligar a replantar si oportunamente se hubieren opuesto a la tal tala o desmonte; 5) se crea la figura del inspector o vigilante de los bosques nacionales.

Otros aspectos a resaltar de la Ley 119 de 1919 están dados por: 1) La asignación de competencia a los consejos municipales para regular “la conservación, mejora y protección de los árboles, dentro de la jurisdicción, y así mismo las que tiendan al fomento de la riqueza vegetal y a la conservación, aumento y utilización de las aguas tanto por razón de orden climatológico y económico respecto del mejoramiento del suelo, cuanto de la salubridad pública”; 2) la obligación de compensar económicamente por parte del Estado nacional a los municipios donde se autorizaba la explotación forestal; 3) el deber del Estado de fomentar “por medio de la educación popular, especialmente en las escuelas y colegios, la plantación de árboles útiles y de adorno, y a procurar la conservación de las bellezas naturales del país”; y 4) la obligación del Estado de reglamentar la explotación de orquídeas u otras especies, “a efecto de evitar, entre otras cosas, que en el derribo de los bosques sean destruidas las especies o variedades de mayor estimación en los mercados europeos, rareza o importancia científica”.

Similar lógica siguió la regulación de otros elementos del ambiente. Así, por ejemplo, bajo la normatividad el agua fue vista como un elemento del cual el nivel central podía disponer como un elemento más de su propiedad. El Estado



central cedió derechos sobre el agua a otras personas de derecho público e incluso a particulares (Ley 63 de 1911; Ley 33 de 1910). Igualmente, los terrenos de las rondas fueron vistos como patrimonio del Estado susceptible de ser vendido a los particulares, y así llegó a otorgársele al Distrito de Bogotá la capacidad de realizar la “cesión de los derechos reales de edificación sobre los ríos de la ciudad” (Decreto 1662 de 1902), aunque en un primer momento intentó hacerse una descentralización de la gestión del agua —a través de la asignación de competencias a los concejos municipales para reglamentar el uso y goce de las aguas en todas sus aplicaciones y ceder arrendamiento, hasta por treinta años, el uso y goce de las caídas de agua; y en general, de la fuerza que puede generar cada corriente de agua (Decreto 574 de 1905).

Cuando el agua empezó a visualizarse como un elemento importante para los incipientes procesos de industrialización, el nivel central del Gobierno empezó a reclamar para sí la competencia para la administración de las aguas nacionales en sus diferentes aplicaciones en las industrias agrícola y manufacturera (Decreto 932 de 1914), hasta que en 1915 el nivel nacional reclamó para sí todo lo relativo a los bienes nacionales de uso público (Decreto 47 de 1915) —incluida el agua—.

Normas similares se expidieron para otros bienes ambientales, como aquellos que se obtienen de la pesca. Así, mediante Ley 58 de 1914, el Estado estableció que “La República se reserva del derecho de pesca en los mares territoriales. Constituyen arbitrio rentístico del Estado la pesca de la ballena, del cachalote y demás cetáceos, la del bacalao y la del coral, de las conchas, de las esponjas del ámbar y de las perlas. La pesca de otras especies submarinas es libre pero sujeta a la reglamentación legal”. La Ley 96 de 1922 reguló la posibilidad de organizar la renta de pesca en los mares de la República y la suscripción de contratos de administración delegada.

Por la misma época en que el Estado reclamó la *administración suprema* de los bienes ambientales que consideró importantes para la explotación, surgió un nuevo enfoque en materia de salud pública desde una perspectiva más amplia de las funciones del Estado, que estaba inspirado en la idea de proteger y facilitar las condiciones de asentamiento de las industrias que aspiraba a promover el Gobierno nacional, así como combatir los efectos no deseados de la ampliación de los ferrocarriles, el ingreso a nuevas áreas geográficas, etcétera. De esta forma, aparecieron normas sobre la extinción de la langosta (leyes 19 de 1911 y 84 de 1914), sobre competencias en higiene pública y privada, sobre la declaratoria de epidemias y las medidas para su control (Ley 84 de 1914), la lucha contra las consideradas enfermedades contagiosas (Ley 1ª de 1914) —como la anemia tropical (Ley 22 de 1911), la tuberculosis (Ley 14 de 1907, Ley 66 de 1916 y 112 de 1918) o la lepra (Ley 32 de 1918)—, normas sobre condiciones sanitarias de las habitaciones para la “clase proletaria” (Ley 46 de 1918), sobre saneamiento e



higiene de ciudades (p. ej., leyes 55 de 1913 y 12 de 1919), sobre el control sanitario de los productos de exportación (Ley 9 de 1914, 75 de 1919), o medidas sanitarias en lugares de trabajo y municipios (Ley 15 de 1925).

El establecimiento de este tipo de normas coincidiría en Colombia, por ejemplo, con las concesiones petroleras que habían sido entregadas en 1905, por el presidente Rafael Reyes al general Virgilio Barco y a Roberto de Mares, las cuales fueron vendidas a compañías norteamericanas en 1916, una vez terminada la Primera Guerra Mundial. La de mares fue negociada con la Tropical Oil Company. Igualmente, la Concesión Barco pasó, en 1918, a manos de la Gulf Oil Company, y se convirtió en la Colombian Petroleum Company. Por otro lado, la United Fruit Company había establecido sus enclaves bananeros en Centroamérica y en la Costa Atlántica colombiana, en la llamada Zona Bananera del departamento de Magdalena, para la misma época (Quevedo, 1996, p. 347), los cuales iniciaron labores precisamente donde las enfermedades tropicales causaban mayores estragos. Al mismo tiempo que el proceso de apropiación del territorio nacional, se fue desarrollando, desde el siglo XIX, un “modelo higienista” para el control de la morbilidad, que, posteriormente, con el desarrollo del Estado, se transforma en un “modelo de salud pública” (Palacios, 2001, p. 33) que definió gran parte de las intervenciones estatales y la creación de normatividad sobre contaminación ambiental, por ejemplo.

De estas normas se pueden extraer algunas conclusiones importantes en términos de la visión del ambiente por parte de la normatividad expedida hasta la época. Una primera idea estaba dada por la construcción de una serie de normas alrededor del concepto de propiedad —ya sea privada o Estatal—, en la cual naturaleza era parte del patrimonio y de esta forma el titular de este derecho era quien determinaba la forma de usarla. Una segunda idea consistía en que el poder de disposición del titular de la propiedad de la naturaleza podía ser restringido cuando afectaba los derechos de otras personas —especialmente el de propiedad, bajo el concepto de la *buena vecindad*—, de ahí las acciones populares del Código Civil o las reconocidas a los titulares de derechos sobre el agua. La tercera idea contemplaba la protección como necesaria para la continuidad de la explotación en una perspectiva de exportación; lo que vino acompañado de la aparición de ideas complementarias para justificar la protección de bienes ambientales, como aquellas relacionadas con la salubridad pública y la “belleza” natural; y finalmente, se identifica una marcada centralización en las administraciones de los bienes ambientales.

No obstante, estas normas nuevamente se articulan con el reconocimiento de derechos a colonos —como la Ley 25 de 1908— que han realizado transformaciones en los ecosistemas de bosques. De esta manera, este tipo de disposiciones se articularon con las normas agrarias, que, en lugar de promover la distribución

de las tierras cultivables en el interior del país, favorecieron la colonización campesina de los bosques como solución para la falta de acceso a la tierra. Esta política de distribución de la tierra es reconocida también como *reforma agraria marginal*, o *contrarreforma agraria* (Coronado Delgado, 2012, p. 21). Lo que muestra cierta tendencia a permitir la apropiación de la naturaleza con el fin de no asumir compromisos reales en términos de su distribución equitativa para la satisfacción de necesidades básicas.

Como se observa en las primeras fases republicanas, se mantiene cierto grado de continuidad en el *statu quo* de lo que consideramos normas de carácter ambiental. En términos generales, aún faltó toda idea de sostenibilidad sistémica, sin perjuicio del reconocimiento de la necesidad de conservar la base de bienes ambientales (p. ej., obligaciones de repoblamiento de árboles, mantenimiento de nacimientos de agua etc.), sin embargo, empieza a acentuarse un marcado control estatal de los bienes ambientales, después de un periodo liberalizador en los accesos a estos. Ahora bien, en perspectiva amplia, puede identificarse en este periodo una idea según la cual la explotación de los bienes ambientales debía apalancar el crecimiento y el desarrollo económico del país. En una segunda dimensión, el final de este periodo también está marcado por una visión cada vez más sanitaria y de expansión del Estado hacia aquellos lugares que consideró desocupados, usualmente invisibilizando a las poblaciones indígenas y afrodescendientes que habitaban allí.

Esta fase nos muestra también como el sistema jurídico ha desempeñado un rol central en la creación de las instituciones y las herramientas de apropiación de los bienes ambientales. En efecto, fue la decisión deliberada del Estado la que habilitó tal apropiación, al definir los atributos de los derechos de propiedad, y las condiciones y regulaciones de acceso y uso a los bienes ambientales. En ese sentido, una historiografía ambiental requiere tomar en cuenta el papel de las normas jurídicas y del Estado en las dinámicas de ocupación y apropiación del ambiente. Así mismo, paradójicamente esta fase, con su contenido liberalizador de los bienes ambientales, muestra cómo no condujo necesariamente a mejores condiciones económicas para el país o mejores condiciones de uso responsable del ambiente, lección especialmente importante para la época actual, en la que parece retomarse el enfoque de gestión ambiental por medio del aseguramiento derechos de propiedad (con la ampliación de figuras como las patentes, los regímenes de protección a los obtentores vegetales, etc.) y la eliminación de las condiciones y requisitos para acceder al uso de los bienes ambientales (a través de la reducción de requisitos para la obtención de licencias o permisos ambientales o la creación de instrumentos de mercado).

### 3. DE LOS ELEMENTOS AMBIENTALES COMO BASE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO AL SURGIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES AMBIENTALES (1920-1970)

Con la entrada del siglo XX, lo referente a la regulación de los bienes ambientales y su relación con el ser humano daría un pequeño viraje con la implementación del modelo de industrialización, fundamentado en la sustitución de importaciones, que empezó a formarse en Latinoamérica a partir de los años treinta y que posteriormente fue legitimado por los trabajos de la Cepal (cerca de la década de los cincuenta). Este modelo se caracterizó principalmente por su orientación hacia el interior. La idea dominante consistió en la posibilidad de producir bienes industriales para el mercado nacional a través de la constitución de un mercado interno, con lo cual se remplazaría paulatinamente la importación de bienes de consumo por medio de la producción nacional. Con este objetivo se introdujeron barreras arancelarias que protegían parcialmente la economía nacional, para brindarle a la incipiente industria nacional la protección necesaria contra la competencia internacional. A la exportación de bienes primarios se le asignó el papel específico de generar divisas, requeridas para desarrollar la economía nacional —especialmente la industria, la infraestructura y la prestación de los servicios sociales— (Raza, 2000, pp. 12-16).

Así, durante una primera fase, surgieron principalmente industrias de bienes de consumo (productos alimenticios, textiles, etc.), que se situaron cerca de los lugares de producción de las materias primas en cuestión o alrededor de los centros urbanos. A partir de finales de los años cuarenta, se procedió a desarrollar las industrias básicas y pesada para poder producir en el país los insumos industriales (hierro-acero, electricidad, petróleo, cemento, entre otros), lo que tuvo efectos significativos sobre los sistemas ecológicos locales y regionales, no solo con respecto a la necesidad de espacio para construir caminos, fábricas, etcétera, y de insumos naturales locales —agua, madera, energía, etcétera—, sino también con respecto a la actividad de emisión —emisiones atmosféricas, desechos— (Raza, 2000, pp. 12-16).

En esa perspectiva, el Gobierno empezaría a expedir un conjunto de normativas para articular el uso del agua con los proyectos económicos del nivel central. Así, por ejemplo, en la Ley 113 de 1928 se declaró de utilidad pública el aprovechamiento de la fuerza hidráulica, y la Nación se reservó el dominio y el uso de dicha fuerza que puede desarrollarse con las aguas que le pertenecen. Se estableció, así mismo, la regulación para otorgar concesiones para este fin; la reserva de bosques, baldíos y aguas nacionales para el desarrollo de plantaciones, de acuerdo a lo establecido por el Gobierno para el área del Urabá (Decreto 338 de 1924); el aprovechamiento de las aguas del lago de Tota, con el fin de producir fuerza, proveer de agua a los municipios de Sogamoso,

Firavitoba, Iza, Cuítiva, Tota, Tibasosa, etc., y establecer el regadío científico en las comarcas aledañas y circunvecinas (Ley 74 de 1930); y la provisión de agua a Puerto Colombia (Ley 164 de 1936). Al igual que en el caso de los bosques, algunas de las normas relativas al agua contemplaron mandatos generales destinados a mantener los niveles de los causes y autorizar el acceso libre al agua por parte de los acueductos, con tal de que solo tomaran la necesaria para el abastecimiento (arts. 2º y 4º, Ley 74 de 1930), las Leyes de fomento a la agricultura y pesca (Ley 74 de 1926, Ley 147 de 1936).

En la misma lógica, nuevamente se modificaron las reglas para el acceso a la propiedad de los terrenos baldíos de la Nación, a través de la Ley 200 de 1936, donde nuevamente el criterio determinante para el acceso a este derecho fue la explotación económica, sin embargo, se introdujeron algunos cambios importantes en términos de: 1) consagrar la posibilidad de la extinción de dominio por falta de explotación de los predios; b) prohibir la tala de los bosques que preserven o defiendan las vertientes de agua; 3) reservar la propiedad estatal del subsuelo; 4) la facultad del Gobierno de fijar áreas de bosques reservados para la protección del agua y “evitar la destrucción de los bosques en donde predominen maderas aprovechables comercial o industrialmente”; y 5) la consideración según la cual se consideran explotados económicamente aquellos en que se haga replantación de bosques, en los que prevalezcan maderas de construcción u otros productos forestales que se estén aprovechando comercial o industrialmente.

En cuanto a la regulación sobre el agua, un giro importante puede identificarse en la década de los cuarenta, con la expedición de varias normas, entre las que se destacan los decretos 1381 de 1940 y 1382 de 1941. En ellos se refuerza la idea de propiedad del Estado sobre el agua y la necesidad de obtener permiso previo por parte de él para hacer uso del líquido, sin embargo, en estas normas es más claro cómo el uso de las aguas debe articularse a los planes de crecimiento económico planteados por el Estado, así: “licencias, mercedes, concesiones o permisos los concederá el Gobierno con conocimiento de causa y en ellos determinará las condiciones y obligaciones a cargo de los permisionarios que estime adecuadas para asegurar el logro de los fines que persigue el plan de fomento económico”, de tal forma que el horizonte de duración de estas autorizaciones variaba entre los 20 y 30, años dependiendo de su finalidad.

La contracara de este enfoque estaba dada por el deber del Estado de proteger el agua a través de 1) asegurar la conservación de los bosques protectores; 2) vigilar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se ha otorgado el uso del agua y 3) imponer las sanciones correspondientes. Adicionalmente, se establecía una acción popular para que cualquier persona pudiera defender las aguas nacionales de uso público, que incluía un incentivo económico para aquel que interponía dicha acción. Del mismo modo, se contemplaba el uso del derecho penal para quienes

desviaban el curso de las aguas sin la correspondiente autorización (art. 55, Decreto 1382 de 1940). De la misma manera, empezaba a avizorarse la necesidad de realizar ejercicios de planificación a mediano plazo, así, tratándose de concesiones para acueductos, se exigía “el cálculo que justifique la cantidad de agua que se solicite, en la relación con la población actual y el crecimiento probable, en un periodo de veinticinco (25) años, por lo menos”.

No obstante, se siguió el enfoque según el cual el Estado central era el propietario de los bienes ambientales, y, por tanto, era aquel el llamado a administrarlos y definir su uso, que estuvo estrechamente vinculado a los proyectos económicos que lideraba el Gobierno de turno. Valiéndose de la figura de la “utilidad pública”, se autorizó el uso de los elementos del ambiente para nutrir y respaldar los programas de desarrollo. Así, por ejemplo, el Decreto 1111 de 1952 otorgaría el uso de las aguas de la laguna de Tota a la —en su momento— empresa estatal de Acerías Paz del Río. El uso racional del agua se planteó como un asunto prioritario que se articuló a través de la llamada *agenda azul*. Bajo este direccionamiento, se desarrollaron acciones de adecuación de tierra, construcción de represas hidroeléctricas a partir del modelo de uso multipropósito y grandes obras para el riego. Igualmente, se fomentó la construcción de sistemas de alcantarillado y acueductos municipales. Estas circunstancias convirtieron la cuenca hidrográfica en el principal concepto para desarrollar la gestión de los bienes ambientales, además, llevó a la creación de nuevas instituciones para abordar este enfoque (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 30).

Por otra parte, en materia forestal se destaca el establecimiento de áreas forestales con carácter protector y un deber de reforestación —primero a través de la Ley 200 de 1936 y luego con la Ley 202 de 1938 y el Decreto 1300 de 1941— pero siempre bajo la idea de que debían adecuarse a la explotación económica. Así, sobre la reforestación, el Decreto 1300 establecía que “se escogerá otra apropiada [refiriéndose a las especies para reforestar] para la región y que tengan utilización económica”, y nuevamente se vieron los bosques como fuente de riqueza y su explotación como una actividad a ser promovida —decretos 1196 y 1447 de 1942, 1454 de 1942, 1455 de 1942 y Ley 106 de 1946—. De esta forma, se puede observar una dimensión económica en el establecimiento de normas para apropiación de la naturaleza, incluso en las primeras áreas protegidas, pues los criterios para establecerlas se relacionaron con su valor como reguladores hídricos para la producción agraria y la importancia comercial de la madera que estos bosques albergaban (Lenis, 2014, p. 162).

Por su parte, el Decreto 284 de 1946 reforzaría la idea del control estatal sobre la explotación económica de los bosques, de tal forma que solo con su autorización podía realizarse. Ante el incumplimiento de estas disposiciones, el Estado podía imponer multas monetarias y, además, exigir la reforestación en

una proporción que, en su momento, este decreto estableció en cuatro árboles por cada árbol talado.

Estos contenidos normativos fueron complementados luego por el Decreto 1454 de 1942, que: 1) estableció la categoría de *bosques de interés general* “como aquellos que hallándose o no dentro de la zona forestal protectora que contengan especies forestales de elevado valor comercial”, es decir, aquellos que económicamente convenga conservar; 2) reforzó el control estatal de la explotación, aun cuando se realizara en predios privados; 3) la declaratoria de interés social o de utilidad pública para el desarrollo agropecuario e industrial del país, los trabajos de reforestación e hidrológico-forestales en la zona forestal protectora, como también la explotación técnica de los bosques o montes tanto privados como públicos; y 4) el deber de reforestación en cabeza de los concesionarios y propietarios.

Por su parte, el Decreto 2921 de 1946 profundizaría la regulación sobre las concesiones de explotación forestal en bosques de propiedad pública y privada, así como los deberes de los titulares de estos derechos de explotación, en términos de uso, repoblamiento y pago al Estado. Pero se privilegió la idea según la cual se debía efectuar la explotación en forma técnica, mediante los procedimientos más adecuados, en orden a obtener el máximo beneficio sin destruir los elementos de producción, ni perjudicar las plantaciones naturales existentes.

Los anteriores postulados serían sistematizados por el Decreto 2278 de 1953, en el cual se rompe la tradicional dicotomía propiedad privada de los bosques vs. propiedad pública de estos para la definición de su uso, en términos de imponer algunas obligaciones a los propietarios en cuyos predios existieran bosques. En efecto, el Decreto 2278 de 1953 establecerá una nueva clasificación de los bosques al definir que pueden ser: 1) bosques protectores, 2) públicos, 3) de interés general y 4) de propiedad privada.

Las dos nuevas categorías —bosques protectores y de interés general— introdujeron una primera restricción a la capacidad de disposición sobre los bosques por parte de sus propietarios privados, en tanto, sin importar si el predio era público o privado en estos casos —bosques protectores y de interés general—, el propietario debía restringir sus acciones a los fines de estas dos nuevas categorías. En el caso de los bosques protectores “defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad”, y en el caso de los de interés general, ser explotados “únicamente como bosques, ya sea por administración directa, ya en virtud de concesiones”, por contener especies valiosas que convenga conservar,

por lo cual los propietarios tenían la obligación de repoblarlos en caso de que se encontraran deteriorados.

Una segunda arista de las obligaciones estará dada por el deber de algunos propietarios —de acuerdo con el Decreto 2278 de 1953, aquellos que tuvieran más de 50 hectáreas— de mantener en bosque, si existe, o de repoblar de árboles maderables o industriales, una porción del diez por ciento (10 %) de la extensión total del terreno. Esta obligación alcanza el 20 % en caso de los adjudicatarios. Si bien en principio parecerían normas protectoras, su destino era mantener áreas de bosque explotable económicamente —de ahí la exigencia de que fueran especies maderables o de uso industrial las que se usaran para el repoblamiento—. Así mismo, en ambos casos se contemplaba la obligación de plantar árboles en las líneas limítrofes, así como el deber de obtener licencia de explotación, incluso cuando esta se realiza en predios de propiedad privada con el correspondiente pago al Estado por la explotación de los bienes naturales. Nuevas obligaciones en términos de reforestación fueron impuestas a los beneficiarios de aguas públicas; a los beneficiarios de obras de regadíos de predios rurales con miras a proteger la cuenca de donde se captaba el agua; y a los contratistas del Estado para la construcción de carreteras, ferrocarriles, caminos carretables y vías públicas.

Por supuesto, lo anteriores contenidos fueron complementados con una serie de deberes para el Estado, entre los que podemos contar 1) los de vigilancia y control, 2) los de delimitación y reglamentación, y 3) los de realizar el inventario de bienes forestales. Sin embargo, esta norma incorpora tres elementos adicionales: 1) el deber de identificar los sitios o terrenos que por sus bellezas escénicas naturales, riquezas de su gea, fauna o flora, particularidades geológicas, hidrológicas, monumentos, etcétera, deban destinarse a parques nacionales y ser objeto de protección especial; 2) el uso de incentivos tributarios para promover la reforestación; y 3) la presunción de que toda explotación hecha sin la correspondiente licencia Estatal se consideraba extraídos de bosques públicos 4) la prohibición de la tala de las siguientes especies: *tagua, caucho, balita, chicle, tolú, juansoco, pita, henequén, piassaba, jengibre y palmas productoras de nueces oleaginosas* por considerarla de especial utilidad para los seres humanos.

Adicionalmente, se reitera una vez más la regla de que las explotaciones deben realizarse con arreglo a normas técnicas que garanticen su conservación y procuren la obtención del máximo beneficio económico-social, en una perspectiva de que la explotación debe ser lucrativa, pero no debe llevar a la extinción del bien natural. Como se observa, toman fuerza las ideas de protección alrededor del concepto de la *salubridad pública* y de la protección de la *belleza natural*, pero también se evidencia un mayor énfasis en los deberes de reforestación, lo que parece indicar un cambio en la percepción de un ambiente amplio e ilimitado.



Sin perjuicio de lo anterior, la expedición de las normas enunciadas coincide con un auge en la normatividad que fomentaba la agroindustria de tipo exportador, así, por ejemplo: el fomento de la industria bananera en el Urabá y el Magdalena (Ley 1ª de 1937), fomento y protección de la industria del café (leyes 115 de 1923, 126 de 1931, 21 de 1935, 45 de 1940, 100 de 1940, 41 de 1937, 66 de 1942), incentivos para la industrialización de la ganadería y la agricultura a través de beneficios tributarios y financieros (leyes 83 de 1920, 99 de 1928, 50 de 1940, 20 de 1946, 34 de 1946, 57 de 1947, 165 de 1961), exportación de sal (Ley 56 de 1923).

Ya en la década de los cincuenta, y en concreto en 1954, se transforma el esquema de regulación de los bienes ambientales, con la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Así, se adoptó en Colombia el enfoque institucional de utilización racional e integrada con propósitos múltiples de bienes ambientales, que se había venido empleando en Estados Unidos desde 1933, cuando se creó la Tennessee Valley Authority (TVA). A la CVC se le asignó el desarrollo de los recursos naturales de la cuenca hidrográfica del alto Cauca y las vertientes del Pacífico vecinas a esta. De ahí que a la CVC se le asignaran tareas tan variadas como la electrificación de la zona, el control de inundaciones, regular la utilización de las aguas para abastecimiento público e industrial o proteger las aguas de la contaminación (Decreto 3111 de 1954).

Aun cuando los resultados que se esperaban de la CVC no fueron tan buenos como los de la TVA, pronto se adoptó esa figura en otras regiones del país, y fue así como entre 1957 y 1968 se crearon las siete primeras corporaciones autónomas regionales. Igualmente, en este periodo se continuó con la expedición de normas ambientales puntuales sobre pesca marítima y aguas dulces de uso público.

Esta misma lectura del *uso racional de los recursos* se usó en la gestión de los bienes ambientales. Así, el Decreto 376 de 1957, al igual que frente a otros bienes ambientales, estableció la regla de propiedad estatal, incluyendo dentro de las tareas del Estado, al menos, la siguientes: 1) Determinar las especies que no pueden ser aprovechadas; 2) señalar las épocas hábiles para la pesca y las de veda, debiendo indicarse, en este caso, las zonas que sean objeto de prohibición; 3) fijar el tamaño mínimo de las especies que pueden ser materia de pesca; 4) determinar los métodos, instrumentos y artes de pescar, cuya utilización se permita y las distintas que deben guardarse, bien sea en relación con las presas, pasos o escalas, etcétera, como también para la colocación de redes, uso de cañas y demás implementos, por parte de diferentes pescadores; 5) establecer las zonas que se reserven para proteger la propagación o reproducción de especies que los estudios técnicos recomienden; 6) fijar las cantidades que deben reservarse para el consumo interno y abastecimiento de las industrias nacionales y las exportables; 7) fijar los derechos que deban pagarse por concepto de registro, patentes, permisos y licencias de pesca; 8) señalar las especies o huevos de las



mismas cuya exportación se permita, y otorgar los permisos de exportación; 9) limitar, cuando lo considere conveniente, el número de embarcaciones o de empresas que puedan dedicarse a la industria; 10) dictar las normas pertinentes para que las embarcaciones de bandera extranjera puedan operar en aguas nacionales, en actividades de pesca; 11) establecer los controles estadísticos que estime necesarios para las investigaciones biológicas, económicas y sociales; 12) reservar, cuando lo estime conveniente, especies y zonas exclusivas de pesca a favor de cooperativas de pescadores.

De esta forma, el Estado se convertía en el ente llamado a determinar los límites de la apropiación de la naturaleza y quiénes y en qué condiciones podían hacerlo, pero al mismo tiempo se coloca en cabeza del Estado la labor de desarrollar y fomentar localmente la industria pesquera.

El Decreto 2278 de 1953, antecedente inmediato de la Ley 2ª de 1959 —vigente hoy día—, avanzó en la identificación geográfica de las “zonas forestales protectoras” y de los “bosques de interés general” que había definido el Decreto 2278 de 1953. En términos ideológicos, la ley consolidó la transformación de la tendencia de liberalización de los recursos forestales que caracterizó el marco normativo del siglo XIX y que había continuado con controles mínimos con el marco normativo de la primera mitad del siglo XX, hacia un marco más enfocado en unas ideas iniciales de conservación, aunque sin desligarse completamente de la noción de protección del patrimonio a ser explotado (Coronado Delgado, 2012).

La Ley 2ª de 1959 tiene efectos que aún hoy se mantienen, pero uno de los más importantes fue el de declarar una amplia extensión del territorio nacional como zona de reserva forestal. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el área original que fue declarada zona de reserva forestal fue de 65 280 321 hectáreas. Sin embargo, se ha identificado que durante la vigencia de la ley se han sustraído el 26,29 % de las áreas de reserva forestal, es decir 16 809 307 hectáreas, de forma tal que el área actual de las reservas, teniendo en cuenta los cálculos del área cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, es de 48'118.322 hectáreas (PPTP, 2010; Coronado Delgado, 2012).

Entre los aspectos que se pueden destacar de la Ley 2ª de 1959 está el hecho de que intentó establecer reglas para cerrar la frontera agrícola (arts. 7º y 8º), aunque conservó la opción de que las áreas consideradas adecuadas para la agricultura fueran sustraídas (art. 3º); destacaba la importancia de la conservación de los bosques como herramienta de protección del agua (art. 2º); introdujo el concepto de ordenación forestal (art. 4º) y de planes de manejo forestal como obligaciones del titular de la licencia o concesión de explotación (art. 6º), junto a la obligación de comprobación en terreno

de las autoridades estatales; la necesidad de contar con concepto técnico previo al otorgamiento de la licencia o concesión de explotación (art. 5º); y la obligación de los propietarios de los terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro de los límites de las zonas de reserva forestal o de bosques nacionales, de cumplir la reglamentación que expida el Gobierno para “conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización” (art. 9).

Igualmente, se contempló la reubicación de la población y la expropiación con miras a la recuperación o conservación de suelos (art. 10); la creación de la figura de los “Distritos de Conservación” como figura para lograr el “uso racional de la tierra” (art. 11); la orden de crear parques nacionales naturales “con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales” y la declaración de los nevados y sus áreas colindantes como parques (art. 13), con su consecuente declaración como de utilidad pública; y la obligación de establecer jardines botánicos de manera progresiva (art. 15). Por su parte, la Ley 163 de 1959 contemplaría la posibilidad de declarar monumento nacional “Las obras de la naturaleza de gran interés científico indispensables para el estudio de la flora y la geología”, y declaró como tal la Sierra de la Macarena.

Por su parte, bajo la idea de la explotación racional de los bienes ambientales, se crearía el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (Decreto 842 de 1969), entidad que actuaría como administradora de los bienes ambientales, estableciendo variadas reglamentaciones en la materia, como el Estatuto de Fauna Silvestre y Caza (Acuerdo 020 de 1969), el Estatuto Forestal (Acuerdo 012 de 1970), la obligación del repoblamiento de las especies de la vida silvestre (Acuerdo 018 de 1970), el Estatuto de los Territorios Faunísticos (Acuerdo 03 de 1971), trasplantes e introducción al país de animales silvestres y el establecimiento de áreas protegidas (acuerdos 005, 022, 023, 024, 042 de 1971, 012 y 016 de 1972, entre otros), así como su sustracción (acuerdos 06 de 1971, 015, 20, 21, 26 de 1971, 011 y 018 de 1972), explotación de especies ícticas (Acuerdo 08 de 1972, entre otros) y la arborización de las zonas urbanas (Acuerdo 042 de 1973). De la misma manera, empezaron a incorporarse en la planificación del Estado las consideraciones ambientales, así, se creó el “Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente, como organismo asesor del Gobierno Nacional, en asuntos de población, recursos naturales y medio ambiente, adscrito al Departamento Nacional de Planeación” (Decreto 1040 de 1973).

Estas normas irán acompañadas nuevamente con un cambio en la regulación del régimen de los baldíos, con la Ley 135 de 1961, en la que nuevamente se intenta extender el derecho de propiedad sobre predios rurales, aunque se hace explícita la necesidad de armonizar tal objetivo con el interés social. Esta norma se planteó como objetivos: 1) reformar la estructura social agraria, eliminar y

prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; 2) fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento; 3) aumentar el volumen global de la producción agrícola y ganadera, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; 4) aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características; 5) elevar el nivel de vida de la población campesina; 6) asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los bienes ambientales.

Dentro de sus contenidos se pueden destacar los siguientes: 1) se reserva a las personas naturales el derecho a ser adjudicatarias —aunque se contemplaron excepciones— de baldíos con límites en términos de extensión adjudicable —con preferencia por la adjudicación según criterios de unidad agrícola familiar—; 2) la existencia de un Fondo Nacional Agrario; 3) la regulación de las corporaciones de desarrollo para promover el desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que, por virtud de su ubicación, su posición con respecto a las vías públicas, la extensión y continuidad de sus tierras colonizables u otros factores, constituyen unidades económicas; 4) la obligación de explotación de los predios rurales con la posibilidad de extinción de dominio si se incumplía con esta obligación, así como la posibilidad de compra por parte del Estado. En la misma vía, se incluyó 5) la prohibición de nuevas emisiones de bonos o títulos de baldíos; 6) la consagración de acciones públicas de nulidad para garantizar la legalidad de las adjudicaciones; 7) competencias para reservas destinadas a la conservación de los bienes naturales y ambientales o a servicios públicos pero siempre con la posibilidad de sustracción si “ello conviene a los intereses de la economía nacional”; 8) la constitución de reservas sobre tierras baldías para destinarlas a colonizaciones especiales, en aquellas zonas de terrenos baldíos mejor dotadas de acceso a vías importantes de comunicación y que más aptas sean para cultivos agrícolas o ganadería en pequeña escala por la calidad de los suelos, las corrientes de agua utilizables y las condiciones meteorológicas de la región; en cada una de ellas debían establecerse “las reservas definitivas necesarias para la conservación de los recursos naturales, el control de las aguas y el establecimiento de granjas de demostración, escuelas, puestos de salud y servicios públicos y de la colonia”; 9) normas para evitar la concentración de la propiedad a través del uso de personas jurídicas; 10) adecuación de tierras al cultivo y distritos de riego, así como apoyo a la población campesina; 11) dirección del Estado en materia de agricultura y extensión mínima de predios rurales.

La flexibilización con miras a la articulación del proyecto económico de la sustitución de importaciones se hace evidente si se considera cómo la Ley 135 del 1962

estipulaba que cuando se tratara de establecer en terrenos baldíos, no cobijados por las reservas para colonizaciones dirigidas, una explotación agrícola o pecuaria que tenga especial importancia para la economía nacional, por cuanto sus productos están destinados a sustituir importaciones o a ser exportados en razonable proporción, o a proveer de materias primas a las industrias nacionales, la institucionalidad podía celebrar contratos con las personas naturales o sociedades de cualquier índole (incluidas cooperativas de trabajadores rurales) interesadas en tal explotación, lo que les permitía aumentar la cantidad de hectáreas destinadas a tal fin.

Reglas similares se aplicaban para el establecimiento de explotaciones agrícolas y pecuarias en regiones de muy escasa densidad de población y *abundancia* de tierras baldías. Adicionalmente, la Ley 135 auguraba una gran transformación del área rural, prestando atención al estudio, promoción y realización de obras de defensa contra las inundaciones, regulación del caudal de corrientes hidráulicas, riegos y avenamientos, con el objeto de adecuar la mayor extensión posible de tierras a “más productivas formas de explotación, y obtener al mismo tiempo una modificación en la estructura de la propiedad rústica”.

Desde el punto de vista sanitario, la legislación cada vez adopta más un matiz industrial. Así, por ejemplo, se creó la Oficina Nacional de Medicina Industrial e Higiene y otras instituciones especializadas (leyes 77 de 1948 y 1ª de 1931); se establecieron normas sobre laboratorios (leyes 32 de 1948, 121 de 1948, 20 de 1943); el ingreso de Colombia a la Organización Mundial de la Salud (Ley 19 de 1959); el servicio médico obligatorio y las condiciones sanitarias en el lugar de trabajo (leyes 52 de 1964 y 15 de 1925); enfermedades laborales, industriales y contagiosas (leyes 9ª de 1963, 27 de 1947, 90 de 1946, 5ª de 1939, 20 de 1937, 32 de 1932); salubridad rural (Ley 44 de 1964); el establecimiento de instituciones de investigación especializadas en la salud pública y enfermedades tropicales (leyes 25 de 1937, 86 de 1947, 57 de 1963); actividades de saneamiento en algunos municipios, áreas *colonizadas* y riberas de ríos (leyes 100 de 1936, 118 de 1936, 121 de 1936, 98 de 1943, 80 de 1947, 70 de 1947); e igualmente fueron frecuentes las normas sobre expansión de la red de hospitales.

En la década de los setenta, varios Estados impulsaron programas de saneamiento ambiental y de lucha contra las epidemias (p. ej., la malaria), casi siempre desde los ministerios de salud, que, en para este momento, se convierten en las entidades encargadas de la lucha contra la contaminación. El proceso de urbanización acelerado vino acompañado de exigencias hacia los Estados en el nivel nacional y la asignación de una mayor prioridad a la recolección de la basura y la construcción de acueductos y alcantarillados, particularmente en los centros urbanos. Las empresas públicas locales fueron por regla general las responsables de iniciar las obras de infraestructura asociadas (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 30).

En ese orden de ideas, es posible identificar, en el terreno normativo, una visión optimista que argumentaba a favor de la apropiación de la naturaleza y la transformación de esta, y que fue hegemónica hasta bien entrado el siglo XX, y que además coincide con los discursos progresistas, enraizados en las ideas de la Ilustración y consolidados en el modelo actual de modernización. En ese sentido, la retórica sobre la “lucha desigual contra la selva” y la “derrota de la selva” son comunes en buena parte de la literatura a principios del siglo XX y durante los dos siglos anteriores —esta fue, por ejemplo, la visión que guio los temas de colonización en América Latina— (Carrizosa Umaña, 2001, pp. 179-180), y que se encargó de justificar ideológicamente los procesos de apropiación y explotación intensiva de la naturaleza. Partiendo de la idea del interés público, el Estado va a adoptar una tendencia a impulsar una política de intervención de las actividades industriales, con la finalidad de promover su desarrollo (Jaria i Manzano, 2011, pp. 109-112).

En este sentido, el proceso de industrialización que se despliega inicialmente durante el siglo XIX planteaba nuevos retos para el derecho en relación con la protección del uso y disfrute de los bienes inmuebles ante el impacto que tenían las nuevas tecnologías en las relaciones de vecindad. Ante la insuficiencia del derecho de inmisiones para dar respuesta a la necesidad de combinar la promoción del desarrollo industrial con la protección de la salud de las personas y, sobre todo, el disfrute pacífico de la propiedad, se articulan nuevas herramientas jurídicas, ahora en el ámbito del derecho público, que se concretan en la intervención administrativa de las actividades clasificadas como peligrosas para la salud pública.

De ahí que la intervención del derecho público en la disciplina de los diferentes sectores económicos por causa de los nuevos problemas aparecidos con la Revolución Industrial no se reduce, sencillamente, a proteger la seguridad y la higiene de las poblaciones, sino que también significa una apuesta activa en la promoción del desarrollo industrial y de la explotación de los bienes naturales que deben servirlo, como se aprecia también en la ordenación de la producción de energía (Jaria i Manzano, 2011, p. 110).

Igualmente, en los albores del siglo XX se crearon los primeros parques nacionales en Latinoamérica, una estrategia de conservación que se desarrolló paulatinamente y que ha tenido consecuencias profundas y positivas. El movimiento para la creación de las áreas protegidas en América Latina y El Caribe se inició en Argentina en 1904, con la creación del Parque Nacional del Sud; en México, se creó el Parque de los Leones, en 1917, y el primer refugio de fauna silvestre en la isla de Guadalupe, en 1922; en Chile, se estableció el parque Benjamín Vicuña Mackenna, en 1925, con una corta vida puesto que cuatro años después

fue delimitado como una reserva forestal, y en 1926 se creó el área protegida Vicente Pérez Rosales, que hoy subsiste en la modalidad de parque nacional.

A similitud de los parques pioneros de los Estados Unidos, los primeros parques de la región tuvieron tanto propósitos recreativos como de protección. En algunos parques (p. ej., Argentina), se alentó la introducción y diseminación de especies animales y vegetales exóticas, con miras a embellecerlos aún más, una idea que con los años habría de ser rechazada como inconveniente para los fines de conservación. En efecto, en esa época, conceptos como ecosistema o biodiversidad no hacían parte de la lógica de conservación, y la selección de algunas de las primeras áreas, así como su administración, estuvo predominantemente guiada por el propósito de conservar valores escénicos y recreacionales (Rodríguez Becerra, 2004, p. 163).

En las décadas de los años treinta y cuarenta el movimiento de creación de parques nacionales adquirió nuevamente impulso, siendo los casos de Argentina y México los más representativos. A su vez, Venezuela estableció su primer parque nacional, el Henry Pittier, en 1937, y Bolivia creó sus tres primeros parques entre 1942 y 1946 (Rodríguez Becerra, 2004, p. 164). En Colombia, por ejemplo, se estableció que la sierra de La Macarena serviría como reserva biológica natural para estudios de ciencias naturales (Ley 52 de 1948, Decreto 438 de 1949).

De lo anterior se evidencian las formas diversas de acercarse y conceptualizar el ambiente o la naturaleza, y cómo a lo largo de la historia se han ido construyendo discursos e imaginarios, algunos para justificar las apropiaciones del ambiente y otros para restringirlas. En última instancia, esto puede entenderse como una disputa sobre cómo usar y acceder al ambiente. Sin embargo, esta disputa tiene un efecto práctico, pues la forma como conceptualicemos el ambiente determina también la forma como entendemos las problemáticas ambientales y diseñamos respuestas frente a ellas.

Puede afirmarse entonces que en esta fase empieza a surgir paulatinamente un paradigma del aprovechamiento racional de los bienes naturales, que tiene como principal eje su protección para asegurar su renovación y posterior explotación. Por ello se desarrolla con fuerza el concepto de *recurso renovable*, expresión que toma fuerza con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. De ahí que se propugna por aprovechar (usar), pero con racionalidad, lo que en la época se denominó *recursos naturales renovables*, más como un medio para mantener un flujo continuo de los productos extraídos de la naturaleza que para asegurar la conservación o uso responsables de los ecosistemas. La idea de la conservación es, entonces, una herramienta para la producción y no un fin en sí mismo (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 27).

La perspectiva del uso racional de los en su momento denominados recursos naturales tuvo un segundo auge en 1949, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación de los Recursos Naturales, que fue realizada con el objetivo de intercambiar experiencias e ideas, así como formular recomendaciones para la reparación de las áreas más afectadas por la Segunda Guerra Mundial. Aunque se obtuvieron resultados limitados, la convocatoria determinó la competencia de las Naciones Unidas sobre los asuntos ambientales que luego llevaría a las conferencias de Estocolmo y Río de Janeiro (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 27).

En su agenda se reconocieron las complejas relaciones entre ambiente y crecimiento económico, cuarenta años antes de la Cumbre de la Tierra, que centraría su atención en ese fenómeno (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 29). En estas normas se manifestaron simultáneamente las visiones de la conservación utilitarista y del conservacionismo, una situación que años más tarde se daría también en el Código de los Recursos Naturales, expedido en 1974 (Rodríguez Becerra, 2004, p. 163). Para resumir, podemos destacar los siguientes elementos de acuerdo con los criterios que hemos identificado:

En conclusión, puede observarse en este periodo un ascenso creciente del control del Estado en el manejo y la administración de los bienes ambientales, sin embargo, la perspectiva asumida fue la de un Estado desarrollista, en el sentido que se entendió que era este el encargado de direccionar la economía y desarrollar las actividades económicas vistas como deseables. Desde esta perspectiva, las decisiones sobre la administración de los bienes ambientales se configuraron de manera articulada con las tareas del Estado de promoción del desarrollo, lo que resultó congruente con el paradigma económico del Estado director de la economía nacional.

En ese orden de ideas, se entendió el Estado como una especie de director de la economía, el cual definía los usos y formas de apropiación de los bienes ambientales en función de la consecución de ciertos fines de desarrollo deseados. En esa perspectiva, emprendió un esfuerzo amplio de *racionalización* del uso de los bienes ambientales, con el que pretendió organizar su uso bajo el criterio de evitar el agotamiento de los bienes ambientales de los cuales dependía la apuesta de desarrollo iniciada por el Estado. En todo caso los bienes ambientales fueron visto como herramientas para apalancar el crecimiento económico.

Ahora esta perspectiva mayoritaria fue combinada con la idea de proteger ciertos bienes ambientales según criterios de belleza escénica y funciones recreacionales, sin embargo, el énfasis sigue las conceptualizaciones segmentadas y parciales del ambiente según perspectivas de recursos para los desarrollos económicos.



Ahora bien, en la medida que el Estado reclamó para sí la administración de los bienes ambientales, posibilitó mecanismos para recepcionar denuncias de uso inadecuado de este patrimonio, por ejemplo, las acciones populares relacionadas con el agua.

## **B. 4. EL GIRO NORMATIVO DE LA DÉCADA DE LOS SETENTA: COLOMBIA Y LOS AJUSTES NORMATIVOS AMBIENTALES ENTRE 1970-1990.**

Llegada la década de los sesenta, aumentó la preocupación por la contaminación ambiental causada por los procesos económicos y el modelo de desarrollo. Un nuevo grupo de libros y estudios científicos ganó una amplia popularidad y provocó profundos impactos en la opinión pública. Por ejemplo, la *Primavera silenciosa* de Rachel Carson (1962) impulsó fuertes reflexiones en los Estados Unidos. En los países con mayor grado de industrialización se presentaron graves daños registrados por la lluvia ácida, los pesticidas y los afluentes industriales, que aumentaron la preocupación sobre el tema ambiental, lo que motivaría la convocatoria de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 30).

### **4.1. Estocolmo 72: ¿punto de inflexión?**

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH) (también conocida como Conferencia de Estocolmo) se evidenció la pertinencia de que las políticas de desarrollo económico y social incorporaran las nociones de buen uso del ambiente y la conservación. Aunque esta lectura llegó a consagrarse en algunas normas y códigos de varios países, en su puesta en marcha se le dio mayor preponderancia al punto de vista de una gestión ambiental de Estado. Se le asignó la tarea central de formular y ejecutar un amplio grupo de políticas públicas orientadas a la prevención y mitigación de la degradación ambiental y a recuperar los ecosistemas dañados. En esta perspectiva, no se cuestionaba a las fuerzas degradantes y destructoras del ambiente, inscritas en el modelo de desarrollo (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 31).

Sobre los grandes temas abordados por la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, se pueden destacar la idea de la interconexión del ambiente y la cultura para la satisfacción de los derechos humanos y la necesidad de su protección —aun en una perspectiva antropocéntrica—, y el reconocimiento de la capacidad humana para transformar el ambiente, su capacidad para dañarlo y la necesidad de asumir con responsabilidad esta capacidad —aunque



reconociendo responsabilidades diferenciadas—. Dentro de las preocupaciones principales mencionadas en la declaración se cuentan: 1) “grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado”, y 2) la relación entre “los problemas ambientales”, el “subdesarrollo” y el crecimiento demográfico.

Igualmente, dentro de sus principales contenidos, se pueden mencionar: 1) un reconocimiento ambiguo de los derechos ambientales, al indicar que “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”; 2) la necesidad de preservar, mantener y restaurar los bienes ambientales en una perspectiva intergeneracional, asegurando su adecuada planificación; 3) la asunción de responsabilidades del ser humano para garantizar la renovabilidad de los bienes ambientales renovables y el no agotamiento, así como la distribución justa de los beneficios de su uso; 4) el no uso del ambiente para la disposición de residuos y sustancias peligrosas por encima de la capacidad del ambiente para absorberlas.

Igualmente se incorporó, 5) la promoción del *desarrollo*, la lucha contra la pobreza y el control demográfico como forma de reducir los daños ambientales; 6) el uso de la educación, la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan el ambiente y solucionar los problemas ambientales; 7) la soberanía estatal en el manejo y uso de los bienes ambientales con la responsabilidad diferenciada de tomar las medidas para asegurar su protección y desarrollar acciones de cooperación con otros Estados; y 8) la eliminación de las armas nucleares. En esta misma conferencia se esbozaron una serie de recomendaciones y un plan de acción.

Este tipo de debates y contenidos llevaron a la formulación de los valores ambientales por parte de los Estados y, por ende, entraron al nivel constitucional: primero, a las constituciones de Suiza, México (1976), Portugal (1976), España (1978), Perú y Ecuador (1979), Chile (1980), Países Bajos (1983), Austria (1984), Guatemala (1985), y en las décadas de 1990 y posteriores a prácticamente todas las constituciones occidentales (Marquardt, 2014, pp. 310-313; Jaria i Manzano, 2011, p. 175). De este modo, prácticamente ninguna Constitución redactada con posterioridad a la década de 1970 ha dejado por fuera de sus previsiones los temas ambientales (Sánchez Supelano, 2012). Algunas Constituciones han incluido la cuestión ambiental como un fin estatal y una disposición dirigida a la legislación; otras, como un derecho fundamental y un deber del ciudadano; otras más han incluido derechos de la naturaleza; y otras han combinado estas distintas opciones (Sánchez Supelano, 2012, p. 127; Marquardt, 2014, pp. 310-313).

Rápidamente, la política ambiental recibió en la organización estatal el rango de ministerio: en 1970, en Baviera; en 1971, en Canadá; en 1972, en Austria; en 1976, en Venezuela; y en 1993, en Colombia (Marquardt, 2014, pp. 310-313). Como primeras codificaciones del derecho ambiental pueden considerarse los códigos estadounidense de 1969, mexicano de 1971, colombiano de 1974, suizo de 1983 y neozelandés de 1991. Otros Estados prefirieron distribuir la materia en varias legislaciones temáticas, enfocadas en la calidad del aire, del agua y de los bosques, en la peligrosidad de las sustancias químicas y en el manejo de los residuos del consumismo masivo. El derecho ambiental se basó en una variedad de nuevos principios, entre los cuales pueden indicarse la prevención, la precaución, la responsabilidad compartida pero diferenciada, la solidaridad y participación (Marquardt, 2014, pp. 310-313; Mesa Cuadros, 2013, pp. 129-142). En esta perspectiva, puede considerarse la década de los setenta como un momento de fuerte ajuste en las estructuras normativas del derecho ambiental, que empieza a perfilar unas críticas sistémicas al modelo de crecimiento y consumo.

En ese sentido, las discusiones giran en torno a los efectos no deseados del proceso de producción y consumo, pero cada vez más perfilados como un problema de los límites del desarrollo del crecimiento y de las formas de consumo. Si bien no puede considerarse una ruptura total o un giro copernicano con respecto a los desarrollos anteriores (especialmente relacionados con la *racionalización* del uso de los bienes ambientales, el mantenimiento de cierto enfoque ecoeficientista y la búsqueda de soluciones tecnológicas), si puede argumentarse a favor de un intento por ajustar las estructuras estatales y sus herramientas bajo una lógica ya no de administración de bienes ambientales para el mantenimiento del desarrollo, sino del desarrollo de actividades económicas dentro de consideraciones de límites ambientales, aunque esto no siempre se logró eficientemente.

## 4.2. Colombia y los ajustes a su estructura de administración de los bienes ambientales: ¿definiendo los límites del desarrollo?

En Colombia, en la década de los setenta, ya con el Inderena en marcha y el movimiento social ambiental en auge, va a tomar fuerza la necesidad de cambios hacia el fortalecimiento de la democracia y la sostenibilidad ambiental. De esta forma, la Ley 23 de 1973 faculta al Presidente para emitir el Código de los Recursos Naturales Renovables, mediante el Decreto Ley 2811 de 1974, y establece la responsabilidad patrimonial por daños ambientales (Lenis, 2014, p. 167), responsabilidad que fue aplicada por la Corte Suprema de Justicia (Sentencia 344476 de 1976) usando figuras como el abuso de poder o el deber de solidaridad en la indemnizaciones.

El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (CNRNR) se convirtió en la norma rectora en materia ambiental, recogió varias disposiciones dispersas y organizó la institucionalidad ambiental en torno al Inderena, dándole funciones de manejo y administración de los bienes ambientales renovables (Coronado Delgado, 2012, p. 23). En su parte dogmática, el CNRNR dio continuidad a algunos contenidos que venían de la normatividad desarrollada hasta el momento, mientras que paralelamente estableció nuevos criterios, ajustándose a los desarrollos de la reciente declaración de Estocolmo.

Entre los principios que introdujo el Código se encontraron: 1) el carácter de patrimonio de la humanidad con que se revistió al ambiente —aunque el Estado reclamó para sí la pertenencia de los bienes ambientales renovables presentes en todo el territorio, bajo lógicas de soberanía estatal— y el carácter de utilidad pública e interés social que se le dio a su protección; 2) el primer reconocimiento explícito del derecho a un ambiente sano; 3) el logro de la preservación, restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento, uso *racional y eficiente* de los bienes ambientales como objetivo del Estado, así como la distribución equitativa de los beneficios de estas acciones; 4) el deber estatal de controlar los factores que causan contaminación; 5) el criterio de responsabilidad intergeneracional; 6) la interdependencia entre los elementos del ambiente; 7) la prevalencia del interés general; 8) el deber de planeación estatal para el uso de los elementos del ambiente; y 9) la necesidad de establecer prioridades en el uso de los elementos del ambiente.

Así mismo, el CNRNR refuerza el carácter del Estado como administrador de los bienes ambientales, al establecer que el uso de estos solo puede realizarse por permiso, autorización o por ministerio de la ley, pero al mismo tiempo se señala la posibilidad de establecer instrumentos económicos para fomentar la protección ambiental (art. 13). Temáticamente, el Código se articula alrededor de los siguientes ejes: 1) normas generales de la política ambiental; 2) los instrumentos para cumplir la política ambiental; 3) fuentes de contaminación y protección de la salud humana y ambiental; 4) los regímenes de propiedad y uso de los bienes ambientales; 5) la regulación sectorial de los bienes ambiental y naturales en a) atmósfera y espacio aéreo, b) aguas, c) fuentes energéticas primarias, d) suelos, e) flora y fauna, f) bosques, g) protección del paisaje, h) áreas de manejo especial —cuencas hidrográficas, distritos de manejo integrado, distritos de protección de suelos, etc.— i) el sistema de parques nacionales naturales, j) la promoción de organizaciones de la sociedad civil para la defensa del ambiente.

En el Código colombiano se mezclan dos tipos de enfoques de la normatividad ambiental: la legislación propiamente ambiental, integrada por las normas jurídicas expedidas con arreglo a la moderna concepción que visualiza al ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema (Brañes Ballesteros, 2001,

pp. 15-20), y la legislación sectorial de relevancia ambiental, integrada por las normas jurídicas expedidas para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el ambiente de los efectos de algunas actividades, que es propia de las primeras décadas del siglo XX (Rodríguez Becerra, 2004, p. 159). La presencia en el Código colombiano de normas que obedecen a concepciones propias de la visión del ambientalismo de los años sesenta, así como de la visión de la conservación y uso racional de los recursos naturales renovables, se trató de conciliar a partir del propósito de proteger el ambiente como un todo. En últimas, se asumió el conservacionismo utilitarista como una vía válida para la protección ambiental, a partir de ciertas restricciones (Rodríguez Becerra, 2004, p. 168).

En el mismo año de 1974, Colombia reformó el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, creado en 1968 y orientado prioritariamente al aprovechamiento de estos recursos, para darle la función de la protección del ambiente; cambió entonces su denominación por la de Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, y mantuvo su sigla de Inderena. Las nuevas agencias públicas para la gestión ambiental jugaron un papel crítico en la definición y puesta en marcha de políticas, planes y programas ambientales en los ámbitos nacionales, subnacionales y locales en las décadas de los setenta y ochenta. La agenda de carácter ambiental registró notorios avances, siendo los parques nacionales y los programas de reforestación para la protección de cuencas hidrográficas dos de los principales legados de la gestión ambiental del periodo (Rodríguez Becerra, 2004, p. 155).

Durante la etapa posterior a la expedición del Código vino una serie de decretos reglamentarios, como el 622 de 1977 —sobre parques nacionales naturales—, 1608 y 1609 de 1978 —sobre fauna silvestre—, 877 de 1976, 2151 y 2152 de 1979, 2787 de 1980 y 1014 de 1982 —sobre aprovechamiento forestal—, 1449 de 1977 —sobre adjudicación de baldíos y protección forestal—, 1715 de 1978 —sobre protección del paisaje—, 1541 de 1978, 2858 de 1981 —sobre el régimen de aguas y su aprovechamiento—, 2857 de 1981 —sobre cuencas hidrográficas—, 1681 de 1978 —sobre bienes hidrobiológico—, 1875, 1876 y 1877 de 1979 —sobre contaminación de aguas y bienes ambientales marinos—, 950 de 1977 y 704 de 1986 —sobre el DDT—, 305 de 1988 —sobre algunos productos organoclorados—, 02 de 1982 —sobre contaminación atmosférica—, 1974 de 1989 —sobre distritos de manejo integrado—, 1541 de 1978 y 1594 de 1984 —sobre aguas no marinas y residuos líquidos—, 1337 de 1978 —sobre educación ambiental—, 1415 de 1978 —sobre la Comisión Conjunta para Asuntos Ambientales— y el Decreto 2104 de 1983 —sobre residuos sólidos—. Todo lo cual podría catalogarse como un complejo esfuerzo por reglamentar los asuntos ambientales desde una perspectiva integral, aunque el resultado fue un conjunto normativo amplio, desarticulado y en algunos casos contradictorio.

Estos nuevos marcos normativos permitieron al Inderena y a las diversas corporaciones autónomas continuar ejerciendo sus funciones como administradores de los bienes ambientales y tomando decisiones sobre creación y sustracción de áreas protegidas, definiendo las prioridades y la forma de uso de los bienes ambientales. Del mismo modo, se expidieron algunas normas especiales y sectoriales, así, por ejemplo, la Ley 79 de 1986, sobre protección de las aguas y sus cuencas, o la Ley 37 de 1987, sobre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Este conjunto de normas concentradas en la protección y uso *racional* de los bienes ambientales fue complementado y articulado con una reforma similar al esquema del derecho sanitario. En efecto, en la misma década de los setenta se expediría el Código Sanitario Nacional (Ley 9ª de 1979), en el cual se asumió una perspectiva de regulación en términos de protección de la salud humana, controlando los factores que pudieran afectarla, en especial aquellos relacionados con el agua potable, las emisiones atmosféricas, el manejo de excretas, los residuos líquidos y sólidos, así como la protección del trabajador frente a las condiciones ambientales del trabajo que pudieran afectar su salud, el control sanitario de los alimentos, medicinas, y los distintos productos comercializados y de las industrias. En igual medida, se establecieron reglas sobre la ubicación espacial de las distintas industrias en el territorio, el control epidemiológico, el manejo de cadáveres y la atención de desastres.

Así, si bien la década de los setenta no puede considerarse como el origen de la normas con contenido ambiental, dada la amplia antehistoria al respecto, sí puede considerarse como una época de reorientación de estas en tres direcciones: 1) la consolidación de la gestión ambiental y la conservación de los bienes ambientales como un fin autónomo del Estado; 2) la reorganización de los esquema normativos, separando e intentando dotar de autonomía la regulación ambiental, eliminando formalmente la supeditación de la protección ambiental a la lógicas del desarrollo, bajo la retórica de alcanzar un equilibrio, si bien esto último no se logró completamente, pues la lógica de decisión cortoplacista de los Gobiernos siguió primando; y 3) la profundización de la visión del Estado como administrador de los bienes ambientales en detrimento de formas locales y comunitarias de administración.

### 4.3. Ajustando la estructura ambiental: instituciones para el desarrollo o para la conservación

Ahora bien, las agencias ambientales nacionales de la región jugaron, desde su creación en los años setenta, un papel de significación en la generación de un movimiento encaminado a crear normas con el propósito de proteger el

ambiente, el cual llevó a la paulatina actualización de los paradigmas de la gestión ambiental en aspectos sustantivos. Hasta ese momento, las normas relacionadas con los bienes ambientales enfatizaban en temas como su aprovechamiento y se ocupaban menos de su conservación, planificación, ordenación, manejo y protección. La regla general era la existencia de normas fragmentadas y dispersas en diversos textos legales que regulaban directa o indirectamente algunos aspectos concretos relacionados con su aprovechamiento, incluyendo aquellas explícitamente dirigidas a su protección, pero sin que se pudiera hablar de la existencia de una legislación ambiental pensada en el establecimiento de límites ambientales (Rodríguez Becerra, 2004, p. 157).

Para este periodo, cuatro entidades del ámbito nacional tenían responsabilidades relativas a la gestión ambiental del Estado: el Inderena, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) —al que estaban adscritas las dieciocho corporaciones autónomas regionales existentes (CAR)—, y los ministerios de Minas y Energía y de Salud (Lenis, 2014, p. 167).

De acuerdo con Rodríguez y Canal (2008, p. 309), el Inderena tenía jurisdicción en el 65 % del territorio y las CAR en el 35 %, sin embargo, aunque todas se crearon con la idea de seguir el modelo de la CVC, cada una recibió mandatos diversos en materia de desarrollo regional. En síntesis, la gestión de las CAR enfatizó en la solución de problemas rurales, con base en el desarrollo integral de cuencas hidrográficas como eje de ordenamiento territorial, reservas forestales y parques regionales, control de erosión, generación de energía eléctrica, promoción de la telefonía, electrificación rural, y construcción de vías, de acueductos y alcantarillados. Como se puede observar, las CAR tenían sobre sus espaldas parte del desarrollo rural del país, entendido como la provisión de infraestructuras para la producción y satisfacción de necesidades básicas, entre lo cual el tema de la conservación ambiental resultaba ser uno más, por lo que posteriormente surgieron diversas críticas a la estructura con la que operaba el sistema y a su funcionalidad, entendiendo que debería ser mayor el esfuerzo dado a la conservación y la sustentabilidad ambiental del territorio (Lenis, 2014, p. 171).

Las políticas ambientales desarrolladas a nivel nacional y las nuevas instituciones gubernamentales incluyeron rápidamente la *agenda marrón* o *agenda de contaminación*, lo que se entendió como un reflejo de las discusiones que predominaron en la Conferencia de Estocolmo. Sin perjuicio de lo anterior, hay que reconocer que algunos países ya habían comenzado acciones sustantivas para la incorporación de las preocupaciones ambientales, como lo evidencia, en 1971, la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, promulgada en México. Como herramientas para la gestión de la agenda de contaminación se usaron de manera preferente aquellas relacionadas con el modelo de regu-

lación directa y de administración y planificación ambiental, hoy denominado *modelo de comando y control*. Su diseño partió de la creación de estándares y regulaciones que señalan, en cierto grado, la calidad ambiental deseada o perseguida, en particular en relación con el agua y el aire (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 32).

Sin embargo, la construcción de estos estándares y de las normas frecuentemente se realizó tomando aquellos establecidos en los países más industrializados, sin que se llevaran a cabo las adecuaciones a las condiciones y características de cada país. Entre herramientas que tuvieron una aparición temprana se pueden incluir las evaluaciones de impacto ambiental (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 32).

En esta fase también se adelantó la celebración de acuerdos multilaterales entre países vecinos, con el objetivo de proveer un marco de protección de ecosistemas situados en las fronteras, y el desarrollo de acuerdos subregionales. En este grupo se pueden incluir los impulsados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la protección de los mares y el Tratado de Cooperación Amazónica (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 33).

En los años posteriores a la celebración de la Conferencia de Estocolmo se produjeron algunas mejoras desde el punto de vista de la calidad ambiental de los países más industrializados. Pero la profundización del deterioro de los bienes ambientales a nivel planetario —la contaminación marina, la desertización, y la deforestación—, así como el aumento de los daños ambientales en América del Sur, Asia y África, llevaron a la Asamblea de las Naciones Unidas a crear, en 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, dirigida por la Primer Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland. Esta Comisión presentó su informe, denominado *Nuestro Futuro Común*, posteriormente llevado a la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 34).

En 1985 se concertó la Convención de Viena sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono y, posteriormente, en 1987, se firmó el Protocolo de Montreal, que marcó el inicio de la construcción de un nuevo tipo de convención con carácter global, al concentrarse en la definición de los compromisos y modalidades para detener la emisión este tipo de sustancias. Fue también una de las primeras convenciones en que se aplicó claramente el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, en virtud de que los países desarrollados son los mayores causantes del agotamiento de la capa de ozono. Así, se estableció un fino balance entre las responsabilidades de estos y los países en desarrollo, expresado en la financiación y la puesta en marcha de lo acordado. A finales de la



década, se comenzaron a sentar las bases para la negociación de una convención sobre cambio climático (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 35).

Pero al mismo tiempo, en América Latina, a partir de los años setenta, la modernización agrícola, concebida originalmente en el marco de la sustitución de importaciones con el fin de sustentar la industria nacional, se fue utilizando crecientemente para desarrollar un sector agroindustrial de exportación. Productos agrícolas de gran demanda en el mercado mundial, como los llamados *cash crops* (soja, trigo, caña de azúcar, etc.), debían ser cultivados sobre grandes superficies y exportados con la ayuda de procesos productivos modernos, altamente tecnológicos y dependientes de grandes cantidades de petróleo.

Esto significó la utilización de especies de gran rendimiento, sistemas de riego, tractores y otras maquinarias agrícolas, pesticidas, etcétera, es decir, medios de producción que había que exportar del extranjero, caros por su gran necesidad de tecnología avanzada. Lo mismo ocurrió en el sector ganadero. Las tierras necesarias para este fin se obtuvieron, por un lado, desplazando actividades agrícolas de los pequeños campesinos y, por otro, colonizando regiones no utilizadas, es decir, talando generalmente los bosques primarios. Tanto los costos sociales como los ecológicos derivados de esta agricultura intensificada fueron muy elevados y no sirvieron ni para reducir la pobreza en el campo ni para asegurar mejor suministro nacional de alimentos, por el contrario, sirvieron como impulso adicional al crecimiento desenfrenado de las ciudades (Raza, 2000, pp. 20-25).

En aspectos como el forestal, a través de normas como el Decreto 82 de 1976, se contempló la necesidad de regular los aprovechamientos comerciales de los “bosques naturales o artificiales ubicados en baldíos y demás terrenos de dominio público”, generando las condiciones para que las empresas forestales y los agentes de capital pudiesen competir para el otorgamiento de las concesiones para la explotación forestal. Durante este periodo, la política forestal reguló las explotaciones forestales realizadas por las empresas mediante el establecimiento de tasas, permisos y condiciones de transporte (Coronado Delgado, 2012, p. 25).

Es posible observar cómo, con el marco normativo y la política forestal, desde la segunda mitad del siglo XX hasta la década de los noventa, se intentó articular un propósito de conservación de los bosques naturales, mediante herramientas como la limitación a la adjudicación y reconocimiento de derechos de los pobladores sobre los mismos, y la legalización y regularización de las explotaciones forestales realizadas por las empresas. Estrategias como la creación del Fondo Financiero Forestal (Ley 26 de 1977) y los bonos forestales (Decreto 1533 de 1978) fueron impulsadas como formas de incentivar la explotación forestal. En el trasfondo de esta tendencia comercial-conservacionista se encuentra



el problema de la propiedad de los bosques (Coronado Delgado, 2012, p. 25). Por otro lado, se da la mayor cantidad de declaratorias de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con 17 (Lenis, 2014, p. 161).

Por supuesto, junto con estos desarrollos también se configuró una importante transformación en las relaciones internacionales de carácter comercial, marcada por una tendencia a la globalización y la transnacionalización. Esto causó una fuerte controversia y múltiples discusiones alrededor del rol del comercio internacional en la determinación de los resultados ambientales. En el área de la política, la importancia de establecer relaciones coherentes entre las obligaciones del comercio establecidas en varios tratados bilaterales y multilaterales y las políticas ambientales de los países se encuentra bien establecida en el GATT. Adicionalmente, se permite la adopción de medidas relacionadas con los productos en ciertas situaciones, si ello es necesario para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal, o relacionadas con la conservación de los bienes ambientales. Adicionalmente, varios tratados incluyen provisiones que conciernen directamente a los asuntos ambientales (World Bank, 2008, p. 12), si bien muchas veces puede cuestionarse su eficacia real.

Las preocupaciones alrededor de las implicaciones ambientales del comercio comportan dos aristas: por un lado, las consecuencias domésticas de las reformas de la política (en tanto algunas veces las normas ambientales son leídas negativamente como restricciones al comercio y a la libertad de competencia o simplemente como un desincentivo a la inversión extranjera) y, por el otro, la dimensión global de los acuerdos bilaterales y multilaterales del comercio en la administración de los bienes ambientales (pues en buena medida se creó una institucionalidad internacional para facilitar el flujo de bienes y servicios sin contemplar las huellas ambientales de este intercambio global). Las reformas liberalizadoras generalmente propenden a reducir las restricciones al uso de los bienes ambientales, argumentando la idea de que una liberalización más profunda promoverá usos más eficientes de ellos.

En la práctica, no son claros los motivos para esperar que la liberalización del comercio sea buena o mala para el ambiente. La razón es que las reformas comerciales emprendidas en presencia de las imperfecciones existentes en los mercados, las políticas o las instituciones en el sector del ambiente pueden dar lugar a impactos ambientales adversos. Algunas preocupaciones son: 1) la reducción de las barreras al comercio reforzará la tendencia de los países a exportar productos básicos que hacen uso de la producción con uso intensivo de los bienes ambientales; 2) la liberalización del comercio puede afectar directamente los estándares ambientales, pues algunos Estados pueden ver la reducción de sus estándares ambientales como una forma de atraer la inversión extranjera; y 3) se pueden emplear aranceles ambientales contra socios comerciales que se considera que tienen estándares ambientales inadecuados (World Bank, 2008, p. 9).

Por lo anterior, se destaca cómo muchos de los problemas ambientales requieren análisis, planificaciones y acciones a nivel regional, atendiendo antes a la geografía de los ecosistemas que a las divisiones políticas. Esto implica políticas de coordinación productiva entre los países, y aceptar marcos de soberanía supranacional y mecanismos de compensación y transferencia de fondos. Los ejercicios de integración necesariamente requieren una dimensión política que permitiría abordar la complementariedad ecológica y productiva, donde se pueden realizar actividades productivas atendiendo a las aptitudes ecológicas propias de cada ecosistema, complementando las que se realizan en unas regiones con las que se realizan en otras. Esa misma condición política obliga a ampliar los espacios de participación y presencia de la sociedad civil (Gudynas, 2000, pp. 46-50).

En vista de lo anterior, el periodo comprendido entre 1970 y 1990 puede considerarse como un momento de transformación estructural del derecho ambiental, o al menos de la normatividad con incidencia ambiental, pues marca el inicio de la constitucionalización de los asuntos ambientales, lo que lleva los valores ambientales al máximo rango normativo, en igualdad de jerarquía con otros elementos, como la libertad, la igualdad, etcétera. Si bien esta constitucionalización asumió distintas estrategias y distintos niveles de concreción y exigibilidad, también marcó el inicio del reconocimiento de los derechos ambientales.

Sin embargo, en su mayoría, es un reconocimiento formal, bajo la idea de su carácter programático y orientador de la política pública. Además, su reconocimiento no es realizado de manera global, en la medida que si bien la mayoría de los Estados establecerán disposiciones ambientales, no necesariamente lo harán bajo el lenguaje de los derechos y, además, a nivel internacional para la época no habrá declaraciones claras y precisas sobre los derechos ambientales.

En una tercera arista de las transformaciones se fortalece el papel del Estado como administrador de los bienes ambientales. Así, en últimas, se delega en el Estado la facultad de regular y definir las condiciones para acceder, usar, transformar, etcétera, los bienes ambientales, así como de hacer vertimientos y disposiciones finales de residuos, competencia cuyo cumplimiento recae cada vez más en instituciones especializadas. Una cuarta dimensión de la transformación puede identificarse en la relación desarrollo-conservación ambiental.

Así, al menos en el nivel retórico, hasta el momento la administración de los bienes ambientales estuvo sometida a servir al proceso de desarrollo económico (así, la normatividad ambiental tenía énfasis en la racionalización del uso de los bienes ambientales para promover el desarrollo económico y mantener al largo plazo las posibilidades de explotación), por el contrario, bajo la nueva lógica se pregunta más por el equilibrio entre desarrollo y protección ambiental, en ese

sentido, no se transforma de fondo el modelo de producción y consumo, pero se resalta que este no debería llevar a la destrucción de los bienes ambientales. Finalmente, en un quinto aspecto, se intenta asumir en mayor medida lecturas sistémicas del ambiente y dejar atrás las lecturas sectoriales y parciales, sin embargo, en la práctica puede que no se haya alcanzado el nivel deseado de integralidad en la evaluación y las decisiones ambientales.

## **C. 5. LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: DESARROLLO, SOSTENIBILIDAD Y DERECHOS**

### **5.1. El contexto general: profundización de la idea de sostenibilidad vs. liberalización y mercantilización**

El concepto de desarrollo sostenible, expuesto por la Comisión Brundtland, fue formalmente adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992, y fue instaurado como el objetivo hacia el cual debían dirigirse todos los Estados (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 35). La visión predominante sobre el desarrollo sostenible en un principio se concibió como más que la simple inclusión de la dimensión ambiental en las políticas y estrategias de desarrollo económico y social. Al menos esto era lo que se pretendía formalmente con la visión incorporada en la Cumbre de Río, entre cuyos contenidos pueden destacarse: 1) la centralidad del ser humano en las interpretaciones de las preocupaciones ambientales; 2) la soberanía estatal en el uso de los bienes ambientales; 3) la idea de la existencia de un derecho al desarrollo que debe ser ejercido según criterios de equidad sincrónica (generaciones presentes) y diacrónica (generaciones futuras); 4) la protección del ambiente como componente integrante del proceso de *desarrollo*; 5) el deber de cooperación para la eliminación de la pobreza, la protección ambiental, la construcción de un sistema económico internacional acorde a los desafíos de la sostenibilidad, la contaminación transfronteriza y el apoyo a los países “menos adelantados y más vulnerables”; 6) el deber estatal de eliminar y reducir las modalidades insostenibles de producción y consumo; 7) la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el ambiente; 8) el deber estatal de expedir legislación adecuada y eficaz; 9) el control sobre las actividades y sustancias contaminantes y desalentar su reubicación y transferencia en otros países; 10) el principio de precaución; 11) la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos; 12) la aplicación sistemática de las herramientas de evaluación ambiental; 13) la importancia de las mujeres, los jóvenes y los pueblos étnicos para la adecuada gestión ambiental; y 14) la proscripción de la guerra y la solución de los conflictos por medios pacíficos.

Adicionalmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, aprobó tres instrumentos: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río), el Programa 21 y la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (Principios Relativos a los Bosques). Además, se abrieron a la firma en la Conferencia dos tratados, a saber: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Consejo Económico y Social, 1997, p. 3).

En cuanto a los principios de derecho ambiental reconocidos en la Declaración de Río 92, pueden encontrarse dos tipos diferentes: los que tienen carácter formal, como el principio 17, relativo a la evaluación del impacto ambiental, y los que corresponden a cuestiones de fondo, como el principio 2, relativo a la obligación de no causar daños al ambiente de otros Estados. Los principios de carácter formal a menudo se traducen en disposiciones formales concretas de derecho interno. Por otra parte, los principios de fondo se incorporan de forma explícita en las normas o leyes nacionales, estableciendo obligaciones de carácter general para los gobiernos o los ciudadanos (Consejo Económico y Social, 1997, p. 4).

Ahora bien, la historia del concepto de desarrollo sostenible muestra que es este un concepto equívoco y polisémico, e incluso casi vacío. Hay desde quienes lo consideran un oxímoron, si es que se lo entiende como crecimiento sustentable, hasta quienes lo han convertido en la versión actualizada del ya no tan nuevo mito desarrollista (Elizalde, 2003). Por ejemplo, como remarca Arturo Escobar (1999), la conceptualización latinoamericana del desarrollo sostenible comienza por afirmar la necesidad de diferenciar los problemas ecológicos por regiones, sin caer en la peligrosa homogeneización del ambientalismo global. Se les da importancia a aspectos no tocados por Brundtland en forma adecuada, tales como la deuda externa, la caducidad de los modelos de desarrollo convencionales, las desigualdades mundiales, la deuda ambiental histórica de los países del Norte, la equidad, la importancia de respetar el pluralismo cultural, y la protección del patrimonio natural y genético de la región (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 36).

Por supuesto, en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe parecen convivir diferentes concepciones sobre el desarrollo sostenible, y, a su vez, son compartidas por diversos grupos de la sociedad civil. Las agencias públicas ambientales tienden más a la aproximación según la cual la actividad económica y las organizaciones sociales son subsistemas que operan dentro de un ecosistema más grande y finito, mientras que las agencias públicas con prioridad en lo social —como son los ministerios de educación, salud y vivienda— se centran más en la consideración de los seres humanos como los actores centrales, cuyas

prácticas y modelos de organización social son claves para la construcción de una verdadera sostenibilidad.

Ahora bien, en las entidades públicas con una mayor injerencia en el diseño de la política pública, como los ministerios de planeación, economía, minas o energía, parecen tener la idea de que el crecimiento económico tiene una mayor importancia que cualquier otro fin perseguido por el Estado. Para estas posturas, las preocupaciones sociales tienden a centrarse en la reducción de la pobreza y de la inequidad, mientras que las de tipo ambiental tienden a concentrarse en la gestión de los bienes ambientales. Desde esta última perspectiva, se suele prescindir de cuestiones como la identidad cultural, la cohesión social y la integridad de los ecosistemas. Es importante, en resumen, reconocer la pervivencia de lecturas que, en la práctica, conceptualizan el desarrollo sostenible como una especie de crecimiento económico con equidad social, sin que se tengan en cuenta cuáles son los límites de este crecimiento o sus impactos para el ambiente (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 37).

Por otro lado, en los años ochenta se logró un importante reconocimiento de los movimientos sociales cuyo objetivo era la reivindicación de las cosmovisiones de las culturas tradicionales y que encontraban un continuo entre la vida espiritual, el mundo humano y la naturaleza, visión que han compartido y ha resultado distintiva de los pueblos afroamericanos y los pueblos indígenas de origen prehispánico, pero que también es posible encontrar en diversas comunidades campesinas. En efecto, debe reconocerse que los pueblos indígenas cuentan con una amplia historia de luchas por la salvaguarda de sus derechos, sobre su identidad cultural y sus territorios ancestrales.

Es entonces en la década de los ochenta cuando, ante lo evidente de la crisis ambiental, varios pueblos indígenas organizados, con el apoyo de distintas instituciones de la sociedad civil, reclaman de manera amplia y profunda el reconocimiento de que, en sus saberes y prácticas tradicionales sobre el uso y conservación del ambiente en donde habitan, se encuentran importantes enseñanzas para afrontar la crisis. Incluso reivindican el rescate, el respeto y la garantía de condiciones para mantener esos saberes como base para el manejo que sus territorios reclaman (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 38).

Las diversas reivindicaciones de la visión de las culturas tradicionales han tenido amplias y profundas consecuencias en la gestión ambiental, llegando a influir incluso en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el orden nacional, las políticas estatales han iniciado un reconocimiento cada vez mayor (al menos formalmente) del valor de las cosmovisiones de las culturas tradicionales para la conservación de los bienes ambientales, con un particular énfasis en el conocimiento tradicional, como se puede evidenciar en la Convención. Sin

embargo, resulta pertinente señalar que el reconocimiento no ha implicado asumir la visión de las culturas tradicionales, cuyos principales ejes y conceptos han sido vistos como no compatibles con la visión hegemónica del desarrollo sostenible (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 35).

Algunos elementos que definieron la década de los noventa en los campos político, social y económico, de acuerdo con Rodríguez Becerra y Espinoza (2002), son:

El crecimiento económico alcanzó una tasa promedio anual del 3,1 % en el período 1991-2000 y, no obstante que significó dejar atrás la década perdida en el desarrollo económico de la región, se mantuvo por debajo del crecimiento alcanzado en las décadas anteriores; la transición demográfica se consolidó y se dieron grandes procesos de migraciones poblacionales al interior de los países y hacia el exterior; se registraron profundas transformaciones económicas centradas en una mayor apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capital internacional y el incremento del papel del sector privado en la producción de bienes y servicios y en la prestación de servicios públicos; la región se convirtió en un activo participante en el proceso de globalización del crimen organizado, en particular a través del narcotráfico; y se continuó un profundo proceso de reformas del papel y de la organización del Estado. Todos estos fenómenos se relacionan íntimamente con la sostenibilidad ambiental del desarrollo. (p. 39)

En este contexto, los vínculos entre ambiente y población alcanzaron una gran importancia en la Agenda 21 —de 1992— y en el informe Nuestro Futuro Común —de 1997—, que en forma expresa abordan los tópicos relativos a la población en relación con el desarrollo y la sostenibilidad. En la Agenda 21 se remarca que el crecimiento demográfico, combinado con formas de consumo insostenibles, ocasiona importantes tensiones sobre los sistemas que soportan la vida. Así mismo, señala que el aumento de la población, combinado con la persistencia de la pobreza, crea nuevos conflictos (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 40).

Por ejemplo, la falta de garantía en el acceso a la tierra rural de importantes sectores de la sociedad ha causado un aumento de los conflictos en los últimos años, como lo evidencia la existencia el Movimiento de los Sin Tierra, en Brasil, y otros varios movimientos campesinos en países de la región. En El Salvador y Costa Rica, se llevaron a cabo, durante los años noventa, varios procesos de redistribución de tierras con el ánimo de dar respuesta a las demandas campesinas. Así mismo, por toda Latinoamérica se extienden las reivindicaciones de derechos territoriales en el interior de los movimientos indígenas que buscan el respeto y garantía de los derechos de

propiedad sobre las áreas que han habitado tradicionalmente (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 41).

Las políticas de apertura y liberalización económica, llevadas a cabo dentro del proceso de globalización, han influido de manera directa en la transformación del sistema productivo de los países de Latinoamérica, cambio que se ha caracterizado por un mayor peso de los servicios y una paulatina reducción de la participación de la producción primaria e industrial dentro de la estructura económica. La reducción de la industria y la reducción de la participación de los productos primarios no se han expresado en la disminución del deterioro ambiental, en tanto que continúa la expansión de la frontera agrícola y la extracción petrolera y minera aumentan. Esta transformación en la estructura productiva ha mostrado efectos contradictorios en relación con el ambiente. Por un lado, llevó a la reducción o desaparición de varias actividades del sector manufacturero que se caracterizaban por ser ambientalmente insostenibles, pero al mismo tiempo posibilitó la entrada de nuevas formas de sobreexplotación (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 42).

El cierre de varias empresas industriales contaminadoras, debido en parte a la presencia de tecnologías obsoletas, fue inevitable dadas las estrategias derivadas de la apertura económica, que las privó de su ventaja primordial en el mercado, esto es, las salvaguardas frente a la competencia internacional. Sin embargo, aún persiste un gran sector de empresas industriales que resulta altamente contaminante, que sigue siendo competitivo y que por muy diversas circunstancias escapa al control estatal y al cumplimiento de la normatividad ambiental (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 42).

Al mismo, en la década de los noventa, se produjo la privatización total o parcial de varios servicios públicos que antes eran prestados en su mayoría por el Estado, lo que implicó una importante transformación del papel que debían cumplir el Estado y el sector privado. Parte de este proceso se ha llevado a cabo en sectores económicos que resultan muy importantes para el ambiente, como lo son el manejo del agua para diferentes usos incluyendo su provisión para fines domésticos, agrícolas e industriales, y el sector energético. Pero esta tendencia no ha conducido necesariamente a mejoras en el uso de los bienes ambientales. Por el contrario, en varios países las privatizaciones han beneficiado los intereses puramente sectoriales, en detrimento de la protección ambiental. Cómo se realizan los procesos de privatización y cuáles son los marcos regulatorios para ello sigue siendo el centro de grandes debates, sin que se haya realizado un análisis profundo de los impactos ambientales reales de la privatización (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 43).



En el caso latinoamericano, el cultivo y el procesamiento de la coca, así como de otros productos ilícitos, junto con su comercialización y exportación, se han convertido en una actividad económica bastante dinámica de la región, que su vez presenta graves impactos políticos, sociales y ambientales. La ampliación de la frontera agraria para el cultivo de coca en Perú, Colombia y Bolivia es un importante motor de la deforestación, especialmente en la zona del Amazonas. El ciclo compuesto por la erradicación —mediante programas de sustitución o la fumigación— y la búsqueda de nuevas tierras para remplazar las plantaciones eliminadas, así como la tala de bosques para incrementar el área de cultivo, ponen en riesgo la existencia de valiosos ecosistemas (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 43).

Los cambios económicos se han producido conjuntamente y en estrecha conexión con grandes transformaciones del Estado, el cual se ha reconceptualizado para ser considerado más como complemento de los mercados que como un reemplazo de estos, y más como promotor y socio que como ente director. Se ha querido dar prioridad a sus tareas de regulador, eliminando su rol de empresario, mientras que se entrega al sector privado y a algunas organizaciones de la sociedad civil la prestación de una parte de los servicios sociales y públicos que eran su responsabilidad. A partir de lo anterior, la forma de organización del Estado se ha venido ajustando con base en la coordinación e integración intersectorial, la participación ciudadana y la descentralización, fórmulas que se manifiestan en diversas expresiones a lo largo y ancho del continente (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 44).

Se han enunciado al menos cinco visiones alrededor de la gestión ambiental: el uso racional y la conservación de los bienes ambientales, el conservacionismo, la minería de los bienes ambientales naturales renovables, la gestión ambiental en cabeza del Estado, y el desarrollo sostenible, junto a las cuales también deben considerarse las visiones propias de las culturas tradicionales. Hoy en día estas diferentes conceptualizaciones coexisten, no solo dentro de las agencias públicas especializadas en la protección ambiental, sino también en la sociedad en general. Esta es una consideración que debe ser tomada en cuenta en las acciones desplegadas para realizar fortalecimiento institucional, pues en diversos momentos se intenta implantar instrumentos y políticas que no son consistentes con la visión concreta que detentan los grupos humanos responsables por su formulación y ejecución. Como se destaca a través del derecho, se ha incidido mediante la generación de un amplio número de reglamentaciones y normas técnicas. A pesar de que algunos de estos cambios han llegado hasta la legislación penal, rara vez se han manifestado en ajustes estructurales a la legislación de derecho privado (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 48).

En ese orden de ideas, puede afirmarse que el contexto general de los procesos acaecidos en la década de los noventa en materia de derecho ambiental puede caracterizarse por al menos tres circunstancias importantes: 1) la profundización de las discusiones según criterios de sostenibilidad sistémica y de adaptación de las formas de apropiación humana de la naturaleza; 2) un fuerte cuestionamiento a la conceptualización del desarrollo y sus implicaciones, en el cual convivieron posturas tradicionales del crecimiento económico *teñidas de verde* y posturas alternas que buscaban su construcción a partir de nuevos paradigmas; y 3) paradójicamente, una aceleración de la transformación de las funciones del Estado en una lógica cada vez mayor de separación de la esfera económica, en la que se profundizan las transformaciones institucionales que buscan crear garantías y normativas para el funcionamiento del mercado como principal rector y asignador de los bienes públicos y colectivos.

Estas transformaciones tuvieron un impacto importante en la conceptualización del desarrollo de los derechos ambientales, pues si bien estos ganaron terreno en los escenarios discursivos de legitimación del Estado y sus instituciones, en el terreno práctico se vieron enfrentados a importantes retos, entre ellos: 1) la creación de un sistema de salvaguardas al mercado, a la competencia y a los derechos de propiedad que no tuvo paralelo en la construcción de garantías para los derechos ambientales; 2) la tendencia a tecnificar los procesos de decisión ambiental, con la consecuente reducción de los espacios para la democracia ambiental; y 3) la tendencia creciente a confiar en la mercantilización como estrategia de gestión de los asuntos públicos, en una lógica de liberalización del acceso al ambiente y de asignación de derechos transables.

## 5.2. Las transformaciones normativas en Colombia a partir de la década de los noventa

Uno de los momentos hito de la producción normativa ambiental en Colombia se dio con la expedición de la Constitución de 1991, la cual puso los derechos de las personas en el centro de las obligaciones del Estado. De allí que hubiera contemplado en su texto un amplio abanico de derechos y distintas acciones constitucionales destinadas a protegerlos. También creó la Corte Constitucional, como tribunal encargado de defender la Constitución y de proteger los derechos de las personas (Jaramillo, 2016, p. 411-417), e incluyó múltiples y variados contenidos de carácter ambiental.

En cuanto a la producción normativa en las décadas posteriores a 1990, Colombia mantiene un ritmo amplio, pues continúa aprobando distintos tratados internacionales en materia de protección ambiental, con los cuales

asumió compromisos a nivel internacional tan variados como los referidos a la biodiversidad, el cambio climático y la protección de ecosistemas esenciales para la vida, e incorporó al derecho nacional la mayoría de principios ambientales que se han desarrollado al derecho internacional; en la misma década de los noventa vinieron a expedirse normas para el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos étnicos —especialmente la Ley 70 de 1993 y la Ley 21 de 1991—, que tendrían un fuerte impacto en la forma de administración de los bienes ambientales con la aplicación de la consulta previa.

Igualmente, durante este periodo fueron frecuentes los cambios en la institucionalidad ambiental y la distribución de competencias en la materia entre los distintos niveles territoriales —leyes 99 de 1993, 60 de 1993, 161 de 1994, 715 de 2001, 1625 de 2013, 1263 de 2008, 1444 de 2011, 1938 de 2018, y decretos 3565 de 2011 y 141 de 2011, estos dos últimos declarados inexecutable—, se crearon algunos incentivos económicos para la conservación y protección de la flora —leyes 139 de 1994 y 299 de 1996—, se definieron las reglas para el uso de los recursos provenientes de las regalías —leyes 141 de 1994 y 1330 de 2012— y se ajustaron los mecanismos de protección de los bienes y derechos colectivos —leyes 472 de 1998 y 1425 de 2010—. En la misma vía, al final de la década de los noventa se expidieron normas relativas al *seguro ecológico* y se evidenció la necesidad de reconocer los derechos de grupos humanos que habían sido objeto de injusticias ambientales —Ley 511 de 1999—.

En un componente que podríamos denominar de ética ambiental, el ordenamiento jurídico del Estado colombiano intentó regular algunas relaciones del hombre con los animales desde distintas perspectivas, desde la idea de los seres sintientes hasta la responsabilidad humana con ellos, aunque con excepciones —leyes 84 de 1989 y 1774 de 2016—, para satisfacer preferencias culturales humanas —Ley 916 de 2004—, pero también desde la perspectiva de su explotación económica —leyes 611 de 2000 y 1659 de 2013—.

Sin embargo, al mismo tiempo se ajustaron otros sectores administrativos relacionados con la adecuación de tierras —Ley 41 de 1993—, el desarrollo agropecuario y pesquero —leyes 13 de 1990 y 101 de 1993—, y la recuperación y adecuación para la explotación económica de algunas de las cuencas que han sido degradadas —Ley 50 de 1993—, y también se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino —Ley 160 de 1994— como una nueva estrategia para la promoción del desarrollo rural. En la misma vía, se incorporaron normas relativas al ordenamiento territorial del país —leyes 388 de 1997 y 507 de 1999—.

De la misma manera, se ampliaron las normas de reconocimiento de la propiedad sobre los elementos de la naturaleza y la gestión privada de los bienes comunes

bajo lógicas del mercado. Así, se expidieron las leyes 142 y 143 de 1994 y 286 de 1996, que ajustaron el esquema de la prestación de los servicios públicos —dentro del cual se incluyeron agua y el saneamiento básico y ambiental—, en orden a promover esquemas de competencia y gestión típicas del sector privado; se promulgaron la Ley 243 de 1995, que aprobó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), y la Ley 1515 de 2012, aprobatoria del Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes.

Incluso tempranamente, en los noventa se identificó la explotación de biodiversidad como forma de promover el crecimiento económico —Decreto 1059 de 1993 sobre la formulación de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad—, con lo que se reforzaron esquemas de apropiación de elementos de la naturaleza, lo que conjugó convenios internacionales para facilitar el intercambio de productos en una economía abierta. En otras ocasiones se expidieron normas que, so pretexto de reducir los trámites, afectaron los procedimientos de autorización ambiental en términos de aminorar los tiempos de evaluación y facilitar su otorgamiento —Decreto-Ley 2150 de 1995 y Decreto 19 de 2012—.

Una amplia dinámica normativa continuará ya entrada la década de los 2000, en la cual Colombia seguirá expandiendo su gama de obligaciones internacionales en materia de protección de la biodiversidad y algunos ecosistemas, la protección de la capa de ozono, el control del cambio climático, la prohibición y control de la contaminación nuclear, la gestión de bienes comunes y ambientales compartidos con otros Estados, y el control de la contaminación derivada de hidrocarburos, sustancias peligrosas y otras sustancias.

Así mismo, en la producción normativa se reflejaron preocupaciones por la gestión de residuos peligrosos —leyes 430 de 1998, 1252 de 2008, 1623 de 2013—, de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos —Ley 1672 de 2013—, la educación ambiental —Ley 1549 de 2012—, los esquemas sancionatorios en materia ambiental —leyes 599 de 2000, 1259 de 2008, 1333 de 2009, 1453 de 2011, 1466 de 2011 y 1851 de 2017—, así como de algunas estrategias tributarias para generar recursos para el sector ambiental o incentivar conductas deseadas según la política ambiental estatal —leyes 788 de 2002, 981 de 2005, 1536 de 2012, 1819 de 2016—. También se promulgaron algunas normas para promover acciones consideradas como sostenibles, como la Ley 1083 de 2006 —sobre planeación urbana sostenible—, la regulación de las profesiones de administrador ambiental —Ley 1124 de 2007— y ecólogo —Ley 1284 de 2009—, así como la creación del Consejo Nacional de Bioética —Ley 1374 de 2010—.

En la misma dirección, a partir del año 2000 en adelante, empieza a perfilarse una preocupación por las fuentes energéticas del país, en términos de encontrar

sustitutos *sostenibles* —leyes 697 de 2001, 693 de 2001, 1215 de 2008, 1715 de 2014—. También aparecen preocupaciones relacionadas con el uso de agroquímicos —Ley 822 de 2003— y otras sustancias como el mercurio —Ley 1658 de 2013—. Igualmente, se desarrollaron las restricciones a la sustracción de áreas de parques nacionales, manejo de las zonas amortiguadoras y desarrollo económico de las áreas fronterizas —leyes 843 de 2013 y 915 de 2004—. Así mismo, se incorpora una nueva arista en la regulación de carácter ambiental, dada por la gestión del riesgo y la adaptación de la sociedad a los desequilibrios ambientales causados por el proceso de producción y consumo —Ley 1523 de 2012—.

En los últimos años además se incorporan a nivel normativo nuevas normas para afrontar problemas ambientales sistémicos, como aquellos derivados del cambio climático —Ley 1931 de 2018, sobre gestión del cambio climático—, protección de paramos —Ley 1930 de 2018—, y se continúan aprobando convenios internacionales sobre la protección del ambiente y los elementos de fuentes concretas de contaminación.

Adicionalmente, el congreso siguió expidiendo normas para la explotación económica de los elementos del ambiente. Así, podemos contar la Ley 611 de 2000 —sobre zoonocriaderos de especies de fauna silvestre y acuática—, los ajustes a las normas sobre ordenamiento territorial —leyes 614 de 2000, 810 de 2003, 902 de 2004, 1454 de 2011—, y la profundización y continuidad en la implementación del esquema privado en la prestación de los servicios públicos —leyes 632 de 2000, 689 de 2001, 1506 de 2012—. Así mismo, en este periodo se reformo el Código Minero y se introdujeron distintos incentivos para su desarrollo —leyes 685 de 2001, 853 de 2003, 926 de 2004, 1382 de 2010—<sup>2</sup>.

También se dieron nuevas formas de promover la explotación económica en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola —leyes 811 de 2003, 1731 de 2014, 1776 de 2016, 1876 de 2017—, junto con los dos intentos fallidos de ajuste al sector rural y forestal —Ley 1152 de 2007, sobre estatuto de desarrollo rural, y Ley 1377 de 2010, sobre reforestación comercial—, lo que se conjugó con presiones para habilitar usos de suelo para la urbanización y construcción de viviendas —leyes 1537 de 2012 y 1469 de 2011— o el desarrollo de infraestructuras —leyes 788 de 2002, 1742 de 2014, 1718 de 2014 y 1819 de 2016—.

En ese orden de ideas, se evidencia cómo la producción normativa en Colombia en materia ambiental se caracterizó por su alta inestabilidad debido a los cambios frecuentes, y osciló entre el establecimiento de normas protectoras del ambiente o su flexibilización para facilitar la implementación de las apuestas de desarrollo de los gobiernos de turno, que en algunos casos implicó facilitar el ejercicio de

2 Declarado inexecutable.

apropiación de la naturaleza. Una segunda tendencia fue la idea de insertar a Colombia en las dinámicas globales de comercio, sin un cuestionamiento fuerte al modelo de producción y consumo como causa de los conflictos ambientales, en la medida que los distintos gobiernos vieron en el uso de los bienes ambientales formas de ampliar el crecimiento económico del país, en las cuales por regla general se adoptó un discurso según el cual se buscaba lograr al mismo tiempo el crecimiento económico —entendido como expansión de mercados y el uso de bienes ambientales— y la protección ambiental.

Sin embargo, también aparece una contradicción constante, porque de un lado se muestra la amplia legislación existente en los países y, por el otro, se sigue pensando que para un adecuado proceso de gestión hace falta reglamentar otros aspectos. Las normas ambientales y sus reglamentaciones deben ser congruentes con la capacidad institucional de las entidades estatales que deben ejecutarlas, para garantizar la credibilidad de la ciudadanía. La baja capacidad técnica, financiera, operativa e institucional para aplicar las disposiciones ambientales, realizar el seguimiento a sus responsabilidades y cumplir las funciones de vigilancia y control, junto con la ausencia de una verdadera voluntad política que apoye estas normas, dificultan la aplicación efectiva del derecho ambiental latinoamericano (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002, p. 79).

A nivel internacional, el desarrollo posterior de la cooperación ambiental en el marco de las actividades de la ONU se refleja en las decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Johannesburgo, en 2002. Esta conferencia adoptó la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Estos documentos son tan importantes como los documentos previamente adoptados en Estocolmo y Río de Janeiro. La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible se centra en cuestiones de erradicación de la pobreza y cambio de modelos de producción y consumo, así como protección y uso racional de los bienes ambientales, como los principales objetivos y necesidades del desarrollo sostenible considerado en el contexto de la globalización mundial.

La etapa actual de cooperación internacional en el campo de la protección de los derechos humanos ambientales está asociada a las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río + 20, que se celebró en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012. La conferencia enfatizó en el debate sobre cuestiones de erradicación de la pobreza y medidas para garantizar el desarrollo sostenible. La formación de una *economía verde* fue reconocida como la manera principal de alcanzar estos objetivos, lo que ha llevado a fuertes críticas, en el sentido de indicar que esta estrategia no sería más que una nueva forma de mercantilizar la naturaleza.

El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo, Río +20 (Naciones Unidas, 2012) expresó su preocupación por el alcance y la gravedad de los efectos adversos del cambio climático, que afectan a todos los países y socavan sus esfuerzos para asegurar el desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que amenazan la seguridad y la existencia misma de estos países. Se señaló que la lucha contra el cambio climático requería medidas urgentes, de conformidad con los principios y disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En ese orden de ideas, a diferencia de varios sectores que han identificado un avance paulatino y progresivo de la protección ambiental, discursos a veces respaldados por los tribunales, lo que evidencian el desarrollo normativo nacional y el desarrollo de los acuerdos internacionales derivados de las preocupaciones por la sostenibilidad ambiental es un ambivalencia entre la protección ambiental y la continuidad del modelo de desarrollo. Por un lado, se evidencia la continuidad de las dinámicas de apropiación de la naturaleza, con estrategias crecientes de mercantilización de los bienes ambientales, al ser tratados como bienes y servicios transables en el mercado, y, por el otro, esfuerzos por reducir los impactos sobre el ambiente vía mejoras de eficiencia en la gestión de productos o procesos, pero sin reducciones significativas en los consumos y en el metabolismo social. En esa perspectiva, las concreciones prácticas de acuerdo a límites de apropiación aún son una materia pendiente por abordar.

## CONCLUSIONES

Los derechos ambientales han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico colombiano en todas sus dimensiones, aunque aún faltan claridades sobre el reconocimiento de los derechos de los otros seres de la naturaleza en al menos las siguientes dimensiones: 1) la universalización del reconocimiento, pues por el momento se ha concentrado en ecosistemas especialmente sensibles y vistos como valiosos, 2) la clarificación sobre los criterios de reconocimiento como sujeto de derechos y 3) los criterios para armonizar los derechos de los humanos y los no humanos.

En el mismo orden de ideas, los derechos ambientales han dejado de ser considerados como programáticos, reconociéndoseles grados importantes de exigibilidad. En este aspecto, ha sido precisamente el lenguaje de los derechos el que ha permitido y facilitado esta transición, lo que también ha llevado a centrar las discusiones ambientales en la evaluación de las condiciones de existencia concretas de individuos y colectivos según estándares de goce efectivo. Además, el discurso de los derechos y su exigibilidad se han constituido en una herramienta central para movimientos y organizaciones sociales en la defensa



de sus condiciones ambientales. Nuevamente, con respecto a los derechos de la naturaleza, existen ambigüedades en el sentido de que su representación ha recaído en instituciones públicas ambientales, por lo cual sería pertinente pensar en otros esquemas de representación, como las comunidades habitantes y otras organizaciones de la sociedad civil, tal como se ha hecho en el caso del río Atrato o en los casos de India y Nueva Zelanda.

Paradójicamente, uno de los aspectos en los que más se ha profundizado es la idea de los derechos ambientales de carácter procesal. Como se ha indicado, la Corte Constitucional ha establecido condiciones sustanciales y procesales a los mecanismos de participación en materia ambiental, con lo que los derechos ambientales han tenido un efecto democratizador. Sin embargo, a pesar de reconocerse mecanismos de participación en distintos niveles, la capacidad decisoria de las comunidades afectadas sigue siendo limitada y la administración de los bienes ambientales sigue recayendo en instituciones estatales especializadas que están obligadas a tomar en consideración las opiniones de la sociedad civil, pero estas no son necesariamente vinculantes.

En el mismo sentido, los derechos ambientales se sostienen como una de las principales herramientas para solicitar la reversión de los daños ambientales considerados como intolerables y como forma de imponer algunas limitaciones a los procesos productivos, en especial la prohibición de causar daños especialmente intolerables (relacionados con afectaciones a las condiciones de existencia de individuos o colectivos y alteraciones graves a los equilibrios ecosistémicos), sin embargo, si bien se han impuesto limitaciones a algunos procesos productivos, el cuestionamiento al modelo de consumo y extracción creciente de bienes ambientales aún está ausente. A pesar de la existencia de menciones a los derechos de las futuras generaciones, la operativización de estos aún requiere ser profundizada más allá de la prohibición de los daños irreversibles.

En todo caso, puede indicarse que gran parte del avance de los derechos ambientales ha estado en cabeza de las intervenciones de los tribunales, quienes han dado sentido y llenado de contenido los derechos y principios ambientales reconocidos a partir de las demandas de ciudadanos, colectivos y movimientos sociales. Lo cual ha dependido, al menos, de dos factores principales: la amplia posibilidad de acudir a ellos por parte de la ciudadanía y la capacidad cada vez más amplia de los tribunales para revisar las decisiones estatales según criterios sustantivos de sostenibilidad ambiental y de diligencia de las instituciones del Estado. Por supuesto, sin desconocer que no siempre las decisiones de los tribunales fueron favorables a la protección ambiental y la pervivencia de riesgos de reducción de los estándares de los derechos ambientales.

## REFERENCIAS

- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México DF: Fontamara.
- Brañes Ballesteros, R. (2001). *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano: su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Nueva York: PNUMA.
- Canal, F. y Rodríguez, M. (2008). Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En M. Rodríguez, *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 303-389). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Carrizosa Umaña, J. (2001). Vías de comunicación y cobertura arbórea. En G. Palacio, J. M. González, F. Yepes Pérez, J. Carrizosa, L. Palacio, C. Montoya y G. Márquez, *Naturaleza en disputa* (pp. 173-219). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Carson, Rachel (1962). *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin.
- Caudillo, G. (2010) Pueblos indígenas y naturaleza: la alternativa del buen vivir. *Revista América Latina en Movimiento*, pp. 1 - 10.
- Codigo Civil de Colombia (1873) disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)
- Consejo Económico y Social (1997). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución*. New York: Organización de la Naciones Unidas.
- Coronado Delgado, S. A. (2012). *Bosques y derechos. Reflexiones sobre el acceso y gobierno de las comunidades locales sobre los recursos forestales* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Daly, E. (2012). Constitutional Protection for Environmental Rights: The Benefits of Environmental Process. *International Journal of Peace Studies*, 17(2), pp. 71-79.
- Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano (1972) disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Decreto expedido por el Libertador, sobre las reglas que se han de observar para extraer maderas preciosas y de construcción de los bosques. (Guayaquil a 31 de julio de 1829) disponible en [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-expedido-por-el-libertador-sobre-las-reglas-que-se-han-de-observar-para-extraer-maderas-preciosas-y-de-construccion-de-los-bosques-guayaquil-a-31-de-julio-de-1829--o/html/012d24b0-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-expedido-por-el-libertador-sobre-las-reglas-que-se-han-de-observar-para-extraer-maderas-preciosas-y-de-construccion-de-los-bosques-guayaquil-a-31-de-julio-de-1829--o/html/012d24b0-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html)

Elizalde, A. (2003). *Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad*. México DF: PNUMA-UB.

Escobar, A. (1999). *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: Cultura Libre.

Gudynas, E. (2000) integración económica y desintegración ecológica en el MERCOSUR. En: V. G. Raza, *Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne Recht* (págs. 46 - 60). Frankfurt: Brandes & Apsel.

Jaria i Manzano, J. (2011). *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*. Valencia: Tirant la Blanch.

Jaramillo, J. F. (2016). La Constitución de 1991: la revolución de los derechos. En M. García Villegas y M. A. Ceballos Bedoya, *Democracia, justicia y sociedad* (pp. 409-422). Bogotá: Dejusticia.

Lenis, Y. R. (2014). La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. *Sociedad y Economía*, (27), pp. 156-170.

Marquardt, B. (2014). *Historia mundial del Estado: el estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2014)*. Bogotá: Ecoe ediciones.

Marquardt, B. (2016). Estado constitucional y paz en Iberoamérica un acercamiento conceptual e histórico. En B. Marquardt, *Paz a través del derecho y la Constitución*. Bogotá: Ibáñez.

Mesa Cuadros, G. (2010). ¡Quince años no es nada! Historia actual de la política y la legislación ambiental en Colombia. En C. Toro y B. Marquardt, *Quince años de política ambiental en Colombia* (pp. 5-14). Bogotá: Unijus.

Mesa Cuadros, G. (2013) *Derechos Ambientales en perspectiva de integralidad concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias sociales*

*hacia el Estado ambiental de derechos*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Mesa Cuadros, G. (2018). *Una idea de justicia ambiental: elementos de conceptualización y fundamentación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Palacio, G. (2001a) En búsqueda de conceptos para una historiografía ambiental. En G. Palacio, *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995* (págs. 37 – 73). Bogotá : Unijus.

PPTP. (2010). *Caracterización de las reservas forestales de Ley 2/59*. Bogotá: Acción Social.

Quevedo, E. (1996). ¿Políticas de salud o políticas insalubres? De la higiene a la salud pública en Colombia en la primera mitad del siglo XX. *Revista Biomédica*, (16), pp. 345-360.

Recopilación de las leyes de los reinos de indias (1841) disponible en [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj\\_kMOcv-7sAhVQuVkKHcqfBpgQFjAEegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.cervantesvirtual.com%2Fresearch%2Frecopilacion-de-leyes-de-los-reinos-de-indias-mandadas-imprimir-y-publicar-por-la-magestad-catolica-don-carlos-ii-tomos-2-777027%2Fb808338a-8boa-40e4-9444-f52ae70ao748.pdf&usg=AOvVawoBD4QzRTa954OIKnfmVMv8](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_kMOcv-7sAhVQuVkKHcqfBpgQFjAEegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.cervantesvirtual.com%2Fresearch%2Frecopilacion-de-leyes-de-los-reinos-de-indias-mandadas-imprimir-y-publicar-por-la-magestad-catolica-don-carlos-ii-tomos-2-777027%2Fb808338a-8boa-40e4-9444-f52ae70ao748.pdf&usg=AOvVawoBD4QzRTa954OIKnfmVMv8)

Raza, W. G. (2000) Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne recht? zu den Auswirkungen des neoliberalen Modells auf Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika. En W. G. Raza, *Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne Recht?* (págs. 9 -29). Frankfurt: Brandes & Apsel.

Rodríguez Becerra, M. (2004). El código de los recursos naturales renovables y del medio ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En AA VV, *Evaluación y perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia* (pp. 155-177). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez Becerra, M. y Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

- Sánchez Supelano, L. F. (2012). *El derecho al ambiente sano: esquemas de reconocimiento constitucional y mecanismos judiciales de protección en el derecho comparado* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Tobasura Acuña, I. (2011). El legado ecológico de “el libertador”. *Luna Azul*, (32), pp. 135-145.
- Vergara, A. (2004). Evolución y principios del derecho de aguas en Hispanoamérica. El caso de Chile. En AA VV, *Derecho de aguas* t. II, (pp. 450 - 470). Universidad Externado de Colombia.
- Wilde, G. (2008). Imaginarios contrapuestos de la selva misionera. Una exploración por el relato oficial y las representaciones indígenas sobre el ambiente. En G. Alvarado Merino, G. C. Delgado Ramos, D. Domínguez, C. do Amaral Mello, I. Monterroso y G. Wilde, *Gestión Ambiental y conflicto social en América Latina* (pp. 67-105). Buenos Aires: Clacso.
- World Bank. (2008). *International Trade and Climate Change*. Washington: The World Bank.