

OMAR JAVIER GIL MORALES

CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

“Retos y Debilidades de cara al postconflicto”

(Tesis de Grado)

**Bogotá D.C., Colombia
2019**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
TESIS DE GRADO

Rector:

Dr. Juan Carlos Henao

Secretaria General:

Dra. Martha Hinestroza Rey

Decana Facultad de Derecho:

Dra. Adriana Zapata Giraldo

**Directora Departamento de
Derecho del Medio Ambiente:**

Dra. María del Pilar García Pachón

Directora de Tesis:

Dra. Ángela María Amaya Arias

Presidente de Tesis:

Dra. María del Pilar García Pachón

Examinadores:

Dra. Carolina Montes Cortés

Dra. Jhoana Alexandra Delgado Gaitán

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|-------------|
| INTRODUCCIÓN..... | vi |
| CAPÍTULO I. EL POSCONFLICTO Y SUS IMPLICACIONES EN EL ÁMBITO AMBIENTAL..... | 1 |
| 1. Contextualización del conflicto armado y la firma del Acuerdo de Paz | 1 |
| 1.1. Algunas generalidades del conflicto armado y su relación con el medio ambiente 1 | |
| 1.2. Firma del Acuerdo de Paz..... | 5 |
| 2. El posconflicto y sus implicaciones para el medio ambiente | 7 |
| 2.1. Deforestación por cultivos ilícitos y pérdidas de cobertura vegetal | 9 |
| 2.2. Migración y extinción de fauna | 13 |
| 3. Ordenamiento territorial ambiental | 14 |
| 3.1. Los retos del ordenamiento territorial en la recuperación ambiental..... | 15 |
| 4. Servicios ambientales | 18 |
| CAPÍTULO II. CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES..... | 23 |
| 1. Concepto..... | 23 |
| 2. Creación de las Corporaciones Autónomas Regionales | 25 |
| 3. Funciones misionales y administrativas | 27 |
| 4. Disposiciones complementarias al artículo 31 de la Ley 99 de 1993..... | 30 |
| CAPÍTULO III. EL PAPEL DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL POSCONFLICTO | 34 |
| 1. Las CAR de cara al posconflicto y sus implicaciones para el medio ambiente | 34 |
| 2. La influencia de las CAR por medio del Ordenamiento Territorial en el posconflicto..... | 41 |
| 3. Las CAR y los servicios ambientales en el posconflicto..... | 47 |
| 4. Reformas a las funciones de las CAR, y sus implicaciones para los retos ambientales del posconflicto..... | 50 |
| CONCLUSIONES..... | 56 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 59 |

ACRÓNIMOS

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

ASOCARS: Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

CCG: Cambio Climático Global.

CAR: Corporación Autónoma Regional.

CDB: Convenio de Diversidad Biológica.

CMNUCC: La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

CODECHOCÓ: Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó.

COLR: Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CORANTIOQUIA: Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia.

CORMACARENA: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

CORNARE: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare.

CORPOBOYACA: Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

CORPONOR: Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental.

CP: Constitución Política Nacional.

CVS: Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge.

ESPERE: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz.

LOOT: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

OAT: Ordenación Ambiental Territorial.

OT: Ordenamiento Territorial.

OTN: Ordenamiento Territorial Nacional.

PAT: Plan de Acción Trienal.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional.
POT: Plan de Ordenamiento Territorial.
PSA: Pago por Servicios Ambientales.
REAA: Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.
RNC: Registro Nacional de Colecciones.
RUNAP: Registro Único Nacional de Áreas Protegidas.
SIAC: Sistema de Información Ambiental de Colombia.
SINA: Sistema Nacional Ambiental.
SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

INTRODUCCIÓN

A lo largo del desarrollo del conflicto armado en Colombia, el medio ambiente ha sido uno de los protagonistas principales, en tanto que los grupos armados al margen de la ley se establecieron en zonas altamente biodiversas por el control y la explotación de los recursos naturales. En las tres diferentes etapas que ha tenido el desarrollo de este conflicto en el país (desde 1946), los actores armados (guerrillas) alteraron drásticamente el medio ambiente.

Luego de más de cuatro décadas de conflicto, el gobierno de Juan Manuel Santos y los líderes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC), firmaron de forma definitiva el Acuerdo de Paz el 24 de noviembre de 2016.

Con la firma del Acuerdo de Paz, las instituciones ambientales adquieren una serie de retos y compromisos en materia ambiental, algunos de los principales giran en torno a: el posconflicto y sus implicaciones para el medio ambiente (cultivos ilícitos, restitución de tierras, recuperación del pasivo ambiental), el ordenamiento territorial en la recuperación ambiental y los servicios ambientales.

Es en este escenario en el que ingresan las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante las CAR), entidades que por sus funciones están llamadas a articular las acciones que promuevan la protección y cuidado del medio ambiente con el desarrollo de proyectos productivos y de reconstrucción social propios del posconflicto.

Es claro que las CAR deben actuar en pro de la administración del ambiente y de los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, con el fin de alcanzar los retos y cumplir los compromisos que surgen ante la recuperación ambiental del posconflicto, pero también lo es, que en la actualidad tienen algunas debilidades y problemas internos, que disminuyen su capacidad y competencia.

Por tanto, se plantea conocer y analizar el papel de las CAR frente a los retos que surgen ante la recuperación ambiental del posconflicto. Es en este contexto, que se invita a comprobar o desvirtuar la hipótesis que dio inicio al presente trabajo que señala: el papel de las CAR es determinante en los retos que surgen ante la recuperación ambiental del postconflicto, instituciones que presentan problemas que limitan sus competencias al momento de alcanzar dicha recuperación ambiental.

En relación con la hipótesis planteada, se han elaborado tres capítulos, abordando en el primero de ellos “el posconflicto y sus implicaciones en el ámbito ambiental”; seguidamente en el segundo capítulo denominado “Corporaciones Autónomas Regionales”, en este capítulo se identifican sus funciones; pasando al tercer capítulo en el que se analiza “el papel de las corporaciones autónomas regionales en el posconflicto”, en este capítulo se indaga en el actuar de dichas corporaciones en los principales retos que surgen ante la recuperación ambiental del posconflicto y se determinan los hechos que surgirán a razón de las debilidades que se presentan para las corporaciones, para finalizar con las conclusiones que comprobarán o desvirtuarán a la hipótesis planteada.

La presente investigación desarrolla una metodología de tipo cualitativa en la que predomina la revisión de la doctrina especializada en la materia, el estudio de la normatividad aplicable al objeto del trabajo, la consulta de la jurisprudencia y el análisis de casos puntuales de programas y talleres para el cumplimiento de los retos ambientales, con el fin de cumplir, de manera específica, con estos objetivos: presentar los principales retos ambientales que surgen de cara al postconflicto, describir las funciones ambientales de las CAR y analizar las funciones de las CAR en el posconflicto.

CAPÍTULO I. EL POSCONFLICTO Y SUS IMPLICACIONES EN EL ÁMBITO AMBIENTAL

1. Contextualización del conflicto armado y la firma del Acuerdo de Paz

En este capítulo se plantean los aspectos principales del posconflicto. En primer lugar, se abordan las generalidades relacionadas con el conflicto armado y se hará énfasis en el modo como este impactó al ambiente; en este punto, se plantean los elementos principales que caracterizan el largo ciclo de cincuenta años de violencia en el país, principalmente en lo relacionado con la guerrilla de las FARC, que fue la organización subversiva con la que el gobierno nacional firmó el Acuerdo de Paz. Posteriormente se proponen algunas consideraciones para gestionar el medio ambiente en un escenario de posconflicto, las cuales giran en torno a cuatro líneas principales: la deforestación por cultivos ilícitos, la migración y extinción de fauna, el ordenamiento territorial y los servicios ambientales. Finalmente, se analizan algunos temas puntuales referentes a la institucionalidad ambiental de cara al posconflicto.

1.1. Algunas generalidades del conflicto armado y su relación con el medio ambiente

El conflicto armado en Colombia tiene su origen en los primeros años de la República, a finales del siglo XIX, cuando inician las discusiones sobre el ordenamiento político que debe tener el país y que pone en afrenta a los dos principales partidos políticos, el liberal y conservador, los cuales tienen un amplio desarrollo de carácter casi monopolístico, hasta finales del siglo XX. Sin embargo, el desarrollo del conflicto armado actual del país, tal y como se le conoce y del cual aún se viven las consecuencias, inició en 1930, dado que es allí donde empiezan a presentarse niveles de violencia que superaron los normalmente presentados dentro de la región (Ríos, 2017). Desde 1930 hasta 1946, tal como lo expone

Ríos (2017), se va configurando un escenario resultado de una profunda “fractura social” debido a la falta de unidad nacional y una serie de fenómenos que serán los principales detonantes de las problemáticas vividas por la sociedad civil a lo largo de cincuenta años.

El conflicto armado que ha vivido el país se puede dividir en tres etapas, según la aproximación teórica que se haga. Para interés de esta investigación y debido a la concreción de su división, se acogen las etapas formuladas por Ríos (2017) quien define tres periodos. De 1946 a 1965, el cual constituye el periodo de surgimiento de los acontecimientos que dan lugar al periodo denominado como la Violencia, dado que este es el punto de origen de las dos guerrillas más sólidas y duraderas dentro de la confrontación, las FARC y el ELN (Ríos, 2017).

Posteriormente se encuentra el periodo en el cual se formaliza el conflicto armado, el cual comprende los años entre 1965 y 1998; etapa en la que el Estado responde de manera puntual al gran avance y dominio que adquieren estos grupos guerrilleros. A la vez, es durante este periodo que el Estado y todo el pueblo colombiano es testigo y víctima – directa o indirecta– de la aparición de nuevos agentes que contribuyen en el empeoramiento del conflicto, principalmente movilizados por el lucrativo negocio del narcotráfico: los carteles de la droga y los paramilitares (Ríos, 2017). Dentro de la evolución del conflicto entre 1996 y el 2002 se produjo el mayor número de casos de violencia con 1.089 masacres y 6.569 víctimas, lo que equivale a un 55% de los casos de violencia de todo el periodo examinado en la ilustración 1 (1980-2012) por el centro nacional de memoria histórica (Centro de Memoria Histórica, 2014).

Finalmente, se encuentra un periodo que tiene lugar en los inicios del siglo XXI, que se ha caracterizado por la formulación de proyectos del gobierno encaminados a finalizar este conflicto (Ríos, 2017).

Uno de los momentos más importantes en los diálogos con los grupos al margen de la ley, fue el proceso de paz adelantado por el Gobierno Nacional entre 1998 y 2002, conocido como la Negociación del Caguán, en referencia a la zona de distención otorgada por el Gobierno Nacional a la guerrilla de las FARC para que se llevaran a cabo las negociaciones. Aunque se trató del mayor avance en materia de negociación hasta entonces, estos diálogos no terminaron de manera favorable, pues ambas partes incumplieron los compromisos acordados (Centro de Memoria Histórica, 2012).

Fueron muchos años de conflicto los cuales dejaron un sinnúmero de víctimas, sin dejar de lado el medio ambiente donde el Estado no tiene conocimiento sobre el pasivo generado en esta materia. Las acciones delictivas de los grupos al margen de la ley como: los atentados en contra de la infraestructura del estado mediante la voladura de oleoductos, la contaminación de acueductos, la tala indiscriminada y la extracción ilegal de minerales, son solo algunas de las acciones que se dieron durante el conflicto y que, sin duda, incrementaron el pasivo en materia ambiental (Centro de Memoria Histórica, 2014).

Ilustración 1: Evolución de número de masacres en el conflicto armado en Colombia, 1980-2012.



Fuente: (Base de datos de masacre del conflicto armado en Colombia, 2012).

Es importante señalar que las FARC, durante el conflicto, influyeron en las políticas de las instituciones ambientales a su favor. Tal como lo expone López (2016) los grupos al margen de la ley distorsionan la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones, y debilitan la estructura institucional del país.

Ejemplo de ello, son los resultados de una entrevista realizada en 2005 a los representantes de las comunidades del Chocó, quienes aseguraron el favorecimiento de las CAR a los intereses de los madereros y de los grupos al margen de la ley, a cambio de dinero o simplemente coaccionando a los funcionarios (Rodríguez Becerra, 2005).

Por otro lado, y en oposición a lo dicho anteriormente, el conflicto protegió muchos ecosistemas de la explotación del hombre, ocasionando implícitamente una custodia en algunos ecosistemas ambientales (PNUD, 2014). Uno de los ejemplos más emblemáticos acontece en la Serranía de Chiribiquete, que es uno de los 59 parques naturales de Colombia, ubicado en la Amazonía. Durante los largos años del conflicto armado este fue un lugar en el que operó el Cartel de Medellín, y posteriormente, algunos frentes de las guerrillas de las FARC y el ELN, lo que impidió el paso de la población dentro de él (Arias, 2018).

En suma, el conflicto en Colombia se ha producido por los grupos armados al margen de la ley en zonas altamente biodiversas por el control y la explotación de los recursos naturales, y es en este punto en donde se logra iniciar un enfoque al problema del Acuerdo de Paz celebrado con la guerrilla de las FARC. No obstante, la anterior implicación encamina a cuestionar sobre la necesidad de una recuperación ambiental de aquellos territorios (Rodríguez, Rodríguez & Durán, 2017).

La importancia en el entorno ambiental durante el conflicto se ve reflejada en la financiación del grupo armado ya mencionado, en actividades de explotación de recursos

naturales¹ en áreas del territorio nacional, las cuales pasarán a ser reguladas por las entidades del Estado bajo sus diferentes instituciones de control y preservación del medio ambiente, funciones que recaerán sobre las CAR según su área de jurisdicción.

En 1982 se originó la idea de dialogar con estos grupos al margen de la ley, no obstante, esta idea se deterioró debido a que nunca se finiquitó el conflicto y por el contrario estos grupos se fortalecieron. Luego de años de conflicto entre el Estado y las FARC, el 26 de septiembre de 2016 se firmó el Acuerdo de Paz, generando un nuevo periodo de postacuerdo, el cual se concibe como el periodo de desarrollo de lo pactado mediante la firma del Acuerdo de Paz. En cuanto al posconflicto, se hace referencia a la superación total o parcial de los conflictos armados durante un periodo de tiempo (Universidad del Rosario, s.f.).

1.2. Firma del Acuerdo de Paz

El Acuerdo de Paz, firmado entre el Gobierno colombiano y la guerrilla tiene como objetivo darle fin a la guerra y construir un país en paz, por ende involucra variados asuntos relacionados directamente con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Luego de más de cuatro décadas de conflicto, el gobierno de Juan Manuel Santos y los líderes de las FARC, firmaron por segunda vez y de forma definitiva los acuerdos de paz en una ceremonia llevada a cabo en el teatro Colón, celebrada en Bogotá el 24 de noviembre de 2016 (Portafolio, 2016).

En términos generales, los acuerdos logrados se pueden dividir en cinco puntos, a mencionar:

¹ Entiéndase el uso de la tierra para la plantación de cultivos ilícitos y actividades extractivas de minerales (oro, coltán, níquel, tungsteno).

1. “Reforma Rural Integral”, la cual busca contribuir en la transformación estructural del campo y cerrar las brechas entre campo y ciudad (Acuerdo final, 2016).
2. “Participación política: apertura democrática para construir paz”. Pretende abrir las puertas de la participación democrática a todos los ciudadanos para fortalecer el pluralismo y las formas de representación política (Acuerdo final, 2016).
3. “Cese al fuego y dejación de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas”. El cual consiste en la terminación de las acciones bélicas entre la fuerza pública y las FARC (Acuerdo final, 2016).
4. “Solución al problema de las drogas ilícitas”, desde la cual se busca aplicar una nueva visión respecto al tratamiento que hay que darle a los cultivos ilícitos y su erradicación (Acuerdo final, 2016).
5. “Víctimas”, el cual da lugar a la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y No repetición por medio del cual se implementan mecanismos judiciales para investigar los crímenes cometidos a lo largo del conflicto para reparar a las víctimas (Acuerdo final, 2016).

Cabe destacar que dentro de la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz² (en adelante JEP) el nuevo acuerdo final reúne en su totalidad los cambios estipulados en el desarrollo de la agenda del acuerdo general suscrito en la Habana desde agosto de 2012, pasando por su primera firma realizada en Cartagena en el 2016; con bases normativas en la Constitución Política Nacional (en adelante CP), los principios del Derecho Internacional,

² Conforme lo dispone el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017; *"el Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los Derechos Humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición"*.

del Derecho Internacional Humanitario (convenios y protocolos), de lo ordenado por el Estatuto de Roma (derecho internacional penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos referentes a los conflictos y a su culminación (Acuerdo final, 2016).

Tras algunas modificaciones del acuerdo firmado por primera vez el 26 de septiembre de 2016 hasta su segunda firma definitiva el 24 de noviembre del mismo año, se ha logrado que cerca de 7.000 guerrilleros dejaran las armas y comenzaran un complejo proceso de reintegración a la sociedad civil (Colprensa, 2018).

La asociación entre el Acuerdo de Paz y el medio ambiente se traza desde el momento en que se plantea la visión de un país en paz en el que sea posible alcanzar una “sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad” (Agencia de Renovación del Territorio, 2019).

2. El posconflicto y sus implicaciones para el medio ambiente

Uno de los retos más grandes del posconflicto son sus implicaciones con respecto al medio ambiente del país. Este desafío se puede afrontar con una planificación sostenible ambientalmente, ejemplo de ello es la incorporación de la reforma agraria al acuerdo y la implementación de los demás ítems del mismo. Lo antedicho establece que la construcción de paz se convierte en una “oportunidad para el desarrollo de modelos sostenibles. El desconocer o dejar de lado el aspecto ambiental, podría conducir a la destrucción del patrimonio natural, económico y social de la nación” (PNUD, 2014, pág. 49).

Algunas consideraciones a tener en cuenta para gestionar el medio ambiente en un escenario de posconflicto, según el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (en adelante PNUD) (2014) en su documento *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia* son las siguientes:

- “Acciones de construcción de paz en zonas prioritarias: en donde se debe promover el desarrollo de la infraestructura, apertura de mercados y capitales, desarrollo agropecuario, programa de desminado, sustitución de cultivos de coca, creación de un fondo de tierras etc.” (PNUD, 2014, pág. 49).
- Implementación de la reforma rural integral principalmente en zonas de reserva forestal: a nivel nacional los suelos tienen unas características biofísicas, estas características permiten que cada área determinada tenga una oferta natural disponible. Al conocerse esta información se puede establecer una vocación para los suelos, bajo las consideraciones anteriores se podría intensificar las economías rurales con intervención de las víctimas del conflicto, excombatientes y organizaciones de las comunidades (PNUD, 2014).
- Actividad extractiva y sus implicaciones en la construcción de paz: con el fin de impedir el traslado de problemas socioambientales a territorios de yacimiento o depósito de minerales se deben resolver cuestiones institucionales, la asignación de beneficios y la administración de pasivos ambientales (PNUD, 2014).

Es de esta manera, que el posconflicto en gran medida es una oportunidad para aportar a la reconstrucción y reestructuración de las instituciones, desencadenando en un contexto clave para cambiar drásticamente la forma de legislar y auditar las áreas ambientales que están enfocadas en el desarrollo tanto económico como social del área de influencia (Rodríguez et al., 2017).

Es importante hacer hincapié en las entidades ambientales, pues en ellas se encuentra lo que Rodríguez et al. (2017) llama la “paradoja colombiana”, que representa la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática. Es decir, se presenta guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros más centrales; esto tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. En otras palabras, mientras unas instituciones pueden ser estables y meritocráticas, sobre todo en las ciudades principales y en los centros de poder político, por el contrario, en la periferia y en los niveles locales de Colombia se encuentran poderes inestables que carecen de la mínima infraestructura (Rodríguez et al., 2017).

En concreto, las instituciones ambientales en este caso las CAR, tendrán tareas que comprenderán la reconstrucción del territorio mediante los mecanismos de participación democrática (consultas populares, audiencias ambientales, o las instancias participativas en torno a la elaboración de los planes de ordenamiento territorial) que son la voz de las comunidades locales y de las entidades territoriales (Rodríguez et al., 2017).

Por otra parte, dos de las implicaciones con mayor importancia para el medio ambiente son, principalmente la deforestación por cultivos ilícitos y la migración y extinción de fauna, por tanto, serán abordadas con rigor a continuación.

2.1. Deforestación por cultivos ilícitos y pérdidas de cobertura vegetal

En primer lugar, vale la pena resaltar lo expuesto por Tobón (2013) en su artículo titulado *Cultivos ilícitos - la ilusión del desarrollo*: los cultivos de uso ilícito, en Colombia, corresponden a los de marihuana, coca y amapola, los cuales están destinados para la transformación, comercialización y tráfico internacional. A lo largo del conflicto estos se

han convertido en uno de los principales problemas del país. Por tanto, la gran riqueza que representan los cultivos ilícitos ha significado directamente para Colombia un causante de la tragedia ambiental y humanitaria que han vivido las víctimas del conflicto armado (Tobón, 2013).

En este sentido, los cultivos ilícitos abarcan problemas ambientales y de sostenibilidad económica y social, pues son actividades que se desarrollan en el área rural en zonas provisionadas de servicios ecosistémicos. Por esta razón, la sustitución debe incluir planes de producción agropecuaria, sin expandir las fronteras que afecten la cobertura vegetal endémica. Las expansiones territoriales deben estar restringidas por el uso del suelo con alternativas productivas sostenibles en el marco de un desarrollo rural integrado (Pinzón & Sotelo, 2016).

Adicionalmente, el área perturbada tiene una gran extensión y está distribuida en zonas con diversas propiedades biofísicas, sociales y económicas que requieren la elaboración de un modelo propio y adecuado a cada área, que contengan procedimiento para disminuir el riesgo de desarrollo de los cultivos de coca y admitan sobreponerse a las condiciones de vulnerabilidad (PNUD, 2014).

Es posible contrastar lo anterior con lo afirmado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante UNODC) acerca de que en 2013 existían 61.700 hogares involucrados en los cultivos de coca (UNODC, 2015). Esto quiere decir que es necesario contemplar qué hacer con la gran cantidad de familias que obtienen sus recursos por esta actividad ilícita, pues es necesario brindarles nuevas oportunidades de

manera que se desempeñen en actividades económicas propias de su entorno y correspondientes con su experiencia y conocimientos.

Por lo tanto, el proceso de sustitución de cultivos ilícitos debe entenderse como un arreglo progresivo en el mediano y largo plazo que, sin duda, demandará auxilios y precios de sustentación en el corto plazo (PNUD, 2014). En línea con esto, el PNUD (2014) afirma que es necesario considerar los siguientes elementos:

- Realizar proyectos de sustitución de cultivos que tengan en consideración el escenario natural, fundados en las particularidades del suelo y el interés productivo de la población, enmarcados en un plan de ordenamiento ambiental territorial que incluya la comunidad perturbada (PNUD, 2014).
- Patrocinar las iniciativas planteadas por las agrupaciones campesinas para efectuar proyectos voluntarios de erradicación de cultivos ilícitos (PNUD, 2014).
- Impulsar la investigación encaminada a la elaboración de valores agregados a la producción agropecuaria, como la productividad limpia y la certificación ecológica conducidos por el desarrollo de mercados de exportación subsidiados o de precios diferenciados en las naciones consumidoras (PNUD, 2014).
- Admitir la asociación de la población y apoyar los novedosos métodos de producción solidaria; incluyendo la solidaridad internacional, pues los países demandantes hacen parte del apuro, por lo tanto deben contribuir en la solución (PNUD, 2014).
- Robustecer la intervención de las universidades y centros de investigación en la capacitación técnica rural, restaurando los modelos institucionales de colaboración técnica con alternativas innovadoras de ciencia; incluyendo el soporte internacional para la cesión y la realización de tecnologías (PNUD, 2014).
- Suministrar disposiciones para la legalización y titulación de tierras (PNUD, 2014).
- Suministrar disposiciones para acceder al crédito y patrocinar mecanismos para la comercialización (PNUD, 2014).

Existen 8 Departamentos con menos de 100 hectáreas cultivadas con coca, en los cuales en el corto plazo puede efectuarse una sustitución siempre y cuando se produzcan operaciones encauzadas al montaje de un desarrollo rural sostenible, con un proceso de acompañamiento a las instituciones y comunidades presentes en los territorios (PNUD, 2014). Haciendo un análisis, el PNUD (2014) dicta las siguientes opciones como guía en el avance de la sustitución a corto plazo:

- Emplear las enseñanzas aprendidas de programas encaminados al desarrollo alternativo, aplicados en el país desde los años 90 (PNUD, 2014).
- Reconocer el empeño de las comunidades implicadas con cultivos ilícitos para eliminarlos; esta articulación de comunidades es una oportunidad notable para habilitar acciones desde el ámbito local (PNUD, 2014).
- Las comunidades establecidas en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el Gobierno deberán realizar acciones conjuntas de erradicación. Durante el año 2013, en los parques naturales del país, se reconocieron 3.791 hectáreas sembradas con cultivos ilícitos (UNODC, 2014). Realizar procesos de erradicación conjunta es la única alternativa en estas áreas (PNUD, 2014).
- La solución al problema de cultivos de uso ilícito en los territorios prioritarios para el posconflicto es una acción que requiere un esfuerzo en la migración y extinción de fauna (PNUD, 2014).

Bajo las anteriores denotaciones y propuestas se debe articular el desarrollo sostenible, con las actualizaciones de los POT. Siendo esto necesario para que el Estado vele por la correcta implementación del Ordenamiento Territorial (en adelante OT), dando las bases y los instrumentos técnicos, administrativos y legales en el proceso contractual, de la mano con la integración social, y como resultado de lo anterior se generará una recuperación con el sector productivo sin afectar los servicios ambientales.

2.2. Migración y extinción de fauna

La dinámica ecológica de un territorio depende no solo de la flora, cobertura vegetal y los diferentes equilibrios que se presentan por servicios ecosistémicos de un área. El aprovechamiento de especies para la obtención de carne, pieles y venta de especies que hacen parte de un ecosistema, con la promulgación del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y su reglamentación en materia de fauna (Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015), ha coadyuvado a la legislación colombiana al fortalecimiento en esta materia, prefiriendo la elaboración de “investigaciones exhaustivas” y “evaluaciones técnicas especializadas”, a la obtención de una autorización de explotación de fauna silvestre (Hinestroza, Cuesta & Cossio, 2012).

En relación con el conflicto, las acciones bélicas y delictivas de los grupos al margen de la ley han causado daños significativos en el medio ambiente. Si bien algunas especies de fauna quedaron protegidas por el aislamiento que significó el conflicto, otras se extinguieron o quedaron en riesgos de extinción. Esto último debido a la afectación de su ecosistema y la comercialización (Centro de Memoria Histórica, 2014).

Para lograr contextualizar, se debe analizar un marco geográfico, desde la década de los 70 el valle bajo del río Cauca y medio del río Magdalena. Zonas que fueron ocupadas conjuntamente por los frentes 24 y 46 de las FARC y el Tití gris (*Saguinus leucopus*), que debido a su comercialización en el mercado ilegal de especies y a la deforestación de bosques para cultivos hacen que sea una de las especies vulnerables amenazadas por el conflicto armado. Al igual que la Danta cordillerana o lanuda (*Tapirus pinchaque*) desplazada y casi extinta por la colonización del macizo colombiano por los frentes 13, 2 y 66 de las FARC (Pacifista, 2015).

Se ha considerado la investigación en semicautiverio como un factor importante de programas de integración de los institutos de investigación. La magnitud de la interacción de los nuevos territorios a los que el Estado tendrá acceso debe realizar un levantamiento de especies no solo de flora, también de fauna para tener un inventario y adicionar a los planes de programas de conservación actuales estipulados en el Sistema de Información Ambiental de Colombia³ (en adelante SIAC) (SIAC, 2019).

En Colombia según el Registro Nacional de Colecciones (en adelante RNC) se reporta a 2014 una cantidad de 4'659.491 ejemplares depositados en las colecciones del país. De la cantidad mencionada, el 76% está catalogado y solo una parte se aprecia digitalizada y disponible en línea. Estos ejemplares son parte importante de nuestro legado natural y científico (SIAC, 2019).

Las cifras del RNC ya mencionadas deben ser actualizadas y mapeadas, además su elaboración de manera nacional puede ser reemplazada por información sectorial (regiones) y de ser requerido con estas cifras pueden destinarse zonas para la preservación de especies en vía de extinción, para ello deberá articularse con los planes de ordenamiento territorial los cuales se comprenderán a continuación.

3. Ordenamiento territorial ambiental

El Ordenamiento Territorial se articula mediante la Ley 1454 de 2011, por la cual, se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Para el área metropolitana se debe tener en cuenta la Ley 388 de 1997, en busca de

³ Algunos de Los programas de conservación para fauna en Colombia son:

- Para el género *Tapirus Danta*.
- Para el Caimán Llanero.
- Para el Cóndor Andino.
- Para las Tortugas Marinas y Continentales (SIAC, 2019).

promover el traslado de competencias del Gobierno nacional hacia los niveles territoriales asignando recursos y afirmando el artículo 70 de la Ley 99 de 1993⁴.

El OT se desarrolla dentro de los Municipios, los cuales cuentan con autonomía para el desarrollo del ordenamiento y dentro de las regiones mediante los instrumentos de planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial, dependiendo el número de habitantes. Sin embargo, esta planificación se ve reglamentada en caso de que se encuentre un interés nacional, asimismo la Ley 1454 de 2011, manifiesta que los Municipios reglamentarán, administrarán y velarán por el uso del suelo en armonía con las políticas nacionales, debido a que la CP sitúa en cabeza del Estado el subsuelo y los recursos naturales no renovables.

3.1. Los retos del ordenamiento territorial en la recuperación ambiental

Para definir el OT y su implicación ambiental se tiene en cuenta el entorno biofísico, social, económico y político de una región. En Colombia se orienta y se da prioridad en materia técnico política del OT vigente. De acuerdo con la Ley 388 de 1997 está definido como el conjunto de normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico de un territorio y su utilización del suelo, dentro de su ordenamiento se desarrolla bajo el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT), instrumento el cual consolida un modelo de ciudad, también se incluye el área rural como urbana.

Según el PNUD (2014) las competencias de las instituciones que participan en la planeación y ejecución del OT con la financiación o asignación de los diferentes recursos

⁴ Ley 99 de 1993 artículo 70 “*Del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.*”

(económicos, humanos, de investigación o de apoyo), se realizan principalmente por técnicos desde los niveles centrales, con un fuerte enfoque instrumental, donde la participación de las comunidades por ser las directamente afectadas se tiene en cuenta para el diseño de un POT.

Las distintas fases que componen a un POT comprenden un diagnóstico inicial con el precedente de los planes implementados anteriormente y la expansión urbana necesaria según las proyecciones de crecimiento poblacional, así, como la identificación y caracterización de las diferentes problemáticas. En cuanto se tenga un diseño inicial esta información debe ser concertada a la CAR correspondiente, para evitar conflictos de uso de suelo y áreas de protección si fuese el caso (PNUD, 2014).

La comunidad debe ser informada mediante mesas de trabajo y consulta ciudadana durante la etapa de concertación institucional, ya que cuando se establece la consulta ciudadana se realiza teniendo en cuenta personas naturales, jurídicas, población vulnerable que se encuentren en el territorio a planificar, con el fin de realizar los cambios que se consideren necesarios, dentro de las áreas que serán recuperadas por la firma del acuerdo. Por ende, debe establecerse un nuevo modelo de planeación del territorio que involucre el área entregada, sin llegar a ser ocupada y explotada de manera ilícita (PNUD, 2014).

Dentro de un proceso de construcción de paz territorial el PNUD (2014) plantea dos retos:

1. Acordar las posturas entre el nivel nacional y regional del OT, con una escala de provecho local, para esto es necesaria el fomento de procesos de participación que respondan a las características específicas del medio natural y de las poblaciones asentadas, sus necesidades y procesos organizativos (PNUD, 2014).

2. En los procesos de OT reconocer la importancia de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, para lo cual es esencial tener presente la existencia de ecosistemas estratégicos y las particularidades del suelo al momento de proyectar las intervenciones necesarias para el afianzamiento de la paz (PNUD, 2014).

Por su parte, la Universidad Nacional y Naciones Unidas presentaron los foros regionales de consulta, donde se estableció un análisis por puntos puestos en la mesa de negociación del Acuerdo de Paz, desde el primer punto de discusión de la mesa de conversaciones de la Habana, se hace mención de la necesidad de realizar una revisión de las acciones relacionadas con el OT y la Ordenación Ambiental Territorial (en adelante OAT) con el fin que sean tenidas en cuenta en la ejecución de los acuerdos de paz (PNUD, 2014). El PNUD (2014) en su documento, informa de la necesidad de esta implementación con los siguientes puntos:

- La Reforma Rural Integral debe responder primordialmente a las diferencias agroecológicas de las regiones; se obliga a proporcionar una protección excepcional al ambiente sano para la rehabilitación de agro ecosistemas y ecosistemas, impulsando la producción agroecológica (PNUD, 2014).
- El desarrollo debe estar dirigido al ordenamiento del territorio; para lo cual se plantea la elaboración de un trabajo cartográfica para la paz, que reconozca por completo las particularidades propias de cada territorio (PNUD, 2014).
- El suelo, el subsuelo, las aguas y el aire deben incluirse en el desarrollo agrario; que los programas de desarrollo rural deben estudiar la inclinación productiva de las regiones y contribuir en los aspectos: económicos, ecológicos, sociales y políticos para un desarrollo sostenible (PNUD, 2014).
- La vocación productiva de los suelos debe reconocerse por el ordenamiento territorial alternativo, beneficiando la productividad de alimentos, anulando formas extensas e inútiles de explotación ganadera y suscitando la tutela del

medio ambiente con un enfoque de micro ordenamiento predial (PNUD, 2014).

- Se produjo explícitamente un reconocimiento de la naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable de los ecosistemas de especial valor por su producción hídrica (PNUD, 2014).
- Se debe demarcar e instaurar de manera cierta, áreas de reservas de recursos naturales renovables y del medio ambiente (PNUD, 2014).

4. Servicios ambientales

Tal como se define en el documento CONPES 3886 de 2017, los servicios ambientales o ecosistémicos son los beneficios que se obtienen por el adecuado aprovechamiento de los recursos y riquezas naturales que se tienen a disposición, los cuales garantizan la supervivencia y buen vivir de las comunidades humanas que coexisten en cada ecosistema. Estos beneficios pueden ser de tipo ecológico, cultural o económico, directo o indirecto.

Los Tratados Internacionales como el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto, son herramientas de las empresas nacionales e internacionales para incrementar su influencia, limpiar su imagen y robustecer su modelo de desarrollo productivo y tecnológico (Acción Ecológica, 2012).

En Colombia se maneja un esquema de Pago por Servicios Ambientales (en adelante PSA) donde las empresas o compañías conocidos como compradores remuneran monetariamente o con otro tipo de beneficios, a “oferentes” que destinan a la conservación áreas de su propiedad para la regulación hídrica u otro servicio ecosistémico.

Los sistemas de PSA se constituyen en un incentivo a la conservación de los ecosistemas por parte de quienes reciben esta compensación o “pago”. Igualmente, el PSA se convierte en un incentivo económico para que quienes pagan por el respectivo servicio, pues hacen un uso más eficiente del mismo.

En lo que corresponde al Acuerdo de Paz, los PSA no son mencionados de manera directa, así lo afirma Montes (2018): el gran ausente del Acuerdo de Paz es el capítulo ambiental, pues no consagra estrategias claras de protección ambiental, ni los servicios ecosistémicos obtenidos de los recursos y riquezas naturales. Lo anterior evidencia que los PSA no se establecen en los retos que supone el acuerdo, generando a futuro incertidumbre en la reparación y conservación ambiental del país.

Por otro lado, el régimen de pago por servicios ambientales es abordado mediante el Decreto 1007 de 2018. En la sección 2 de dicho Decreto se focalizan las áreas y ecosistemas estratégicos, que se tendrá acceso después de la firma del Acuerdo de Paz por parte del Estado, por tanto, se debe actualizar el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), teniendo en cuenta de manera predominante las áreas o ecosistemas estratégicos:

- Con peligro de degradación de la cobertura natural especialmente por extensión de la frontera agropecuaria, con especial importancia en aquellas que se sitúen en territorios priorizados para el posconflicto (Sección 2 Decreto 1007 de 2018).
- Degradados y en disputa del uso del suelo, con especial importancia en aquellas que se sitúen en Municipios priorizados para el posconflicto (Sección 2 Decreto 1007 de 2018).

Dentro de las modalidades de pago por servicios ambientales que podrían efectuarse sobresalen los siguientes:

- Regulación y calidad hídrica: Compete a esta modalidad de pago por servicios ambientales el recurso hídrico que permite el abastecimiento del agua en términos de cantidad o calidad, para satisfacer prioritariamente el consumo humano, el agropecuario y la generación de energía, entre otros (Sección 2 Decreto 1007 de 2018).
- Conservación de la biodiversidad: Compete a esta modalidad de pago por servicios ambientales la conservación y enriquecimiento de la diversidad biológica que habitan en las áreas y ecosistemas estratégicos (Sección 2 Decreto 1007 de 2018).
- Reducción y captura de gases efecto invernadero: Compete a esta modalidad de pago por servicios ambientales las áreas y ecosistemas estratégicos y predios cuya cobertura vegetal cumpla un papel esencial en dicha mitigación, para lo cual se tendrá presente los datos obtenidos por los sistemas de monitoreo y las observaciones efectuadas por las autoridades ambientales competentes (Sección 2 Decreto 1007 de 2018).
- Culturales, espirituales y de recreación: Compete a esta modalidad de pago por servicios ambientales los ecosistemas estratégicos que por su conformación geográfica, riqueza de especies y belleza escénica ofrecen provechos inmateriales, a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas (Sección 2 Decreto 1007 de 2018).

Teniendo en cuenta que las áreas vinculadas en la firma del Acuerdo de Paz tienen un interés ambiental según los beneficios descritos anteriormente, lo que las convierte en áreas de estudio importante por su papel en el posconflicto. Es competencia de las autoridades ambientales velar por el cuidado de estas áreas zonificándolas de manera idónea, generando la recuperación de los pasivos ambientales, mitigando problemas como

la deforestación acompañada de la erosión. Estos problemas ya presentes en algunas zonas, han generado la necesidad de verificar y mitigar los problemas preexistentes en estas áreas así como la planeación de recuperación de cobertura vegetal y migración y extinción de fauna.

Tal y como se ha visto en la primera parte de la exposición realizada, el medio ambiente es uno de los protagonistas principales del conflicto armado en Colombia, en tanto que los grupos armados al margen de la ley se establecían en zonas altamente biodiversas, alterando drásticamente el medio ambiente y los recursos naturales.

A este respecto Amaya Arias (2016) afirma que:

(...) La paradoja que representa la relación entre el medio ambiente y el postconflicto, consistente en que si bien la guerra y el conflicto armado tienen impactos negativos para el medio ambiente; un proceso de construcción de paz sin tener en cuenta las perspectivas ambientales y de uso sostenible de los recursos naturales puede generar aún más impactos perjudiciales para el ambiente (pág. 952).

Por tanto, la firma del Acuerdo de paz debe considerarse como una oportunidad no solo de resolver problemas de índole social y de seguridad, sino para afrontar y empezar a contribuir en los retos ambientales que surgen ante el posconflicto.

En definitiva, los retos ambientales que supone el posconflicto, demuestran que existe un camino largo por recorrer; que debe ser afrontado por las instituciones ambientales. Motivo por el cual en la presente investigación se considera a las CAR una entidad que merece especial observación, por ser la responsable directa de la gestión ambiental.

De acuerdo con este planteamiento, en el siguiente capítulo se profundiza en las CAR con el fin de identificar estas entidades y sus funciones. De esta manera es posible determinar cómo y de qué manera deben responder a las necesidades y los retos que plantea el posconflicto en clave de protección y recuperación del medio ambiente.

CAPÍTULO II. CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

Las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, son autoridades ambientales dentro de una determinada área de influencia, con sedes en toda Colombia (MADS, s.f.). El acrónimo de cada CAR cambia de acuerdo con el territorio donde se encuentre. En Colombia existen 33 CAR articuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS) ente que regula, fiscaliza y solventa los requerimientos con patrimonio estatal. El Estado debe garantizar los recursos y la contratación de personal tanto calificado como idóneo para en el ejercicio de sus deberes tanto misionales, administrativos y funcionales en materia ambiental y preservación de recursos naturales.

En este sentido, este segundo capítulo se concentra en las competencias, funciones y gestión de las corporaciones. Definiendo qué son, cómo y cuáles instrumentos legislativos respaldan el funcionamiento de las CAR en el territorio.

1. Concepto

El Congreso de la República en ejercicio de sus atribuciones, expidió la Ley 99 de 1993, a través de la cual reglamentó la creación, transformación y funcionamiento de las CAR. En la mencionada ley las CAR son definidas como entes de carácter público administrativo dispersas dentro del territorio con su propia jurisdicción, según estatutos de ley que enfocan sus esfuerzos a preservar, prevenir, mitigar todo impacto negativo hacia el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en pro de maximizar el esfuerzo por el desarrollo sostenible del país (Ley 99 de 1993).

Estas entidades se apoyan en la oficina de planeación mediante la asesoría en los procesos de planificación y seguimiento por medio de instrumentos para el uso y aplicación

en cada una de las CAR de consulta pública y abierta como documentos guía, en los que se orienta de manera coordinada y concertada el manejo, administración y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Para cooperar desde lo ambiental al fortalecimiento de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, estas metas planteadas son medibles y están articuladas por resoluciones⁵ acordes a las particularidades y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales (MADS, 2019).

En concordancia con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, se extraen los principales elementos que hacen de las CAR entidades estatales, distintas de las comúnmente conocidas. Estos elementos son: i) carácter público; ii) creación legal; iii) propia jurisdicción; v) personería jurídica; vi) autonomía administrativa y financiera; vii) patrimonio propio y viii) competencia en torno a la administración del medio ambiente.

Ahora bien, la estructura interna de las CAR está dada a partir de unos órganos de dirección y administración que son comunes a todas las CAR. Es así como, estas corporaciones cuentan con una asamblea general, un consejo directivo y un director general. (Ley 99 de 1993).

A continuación se presenta una tabla con la síntesis de las características importantes de las CAR.

Tabla 1. Características importantes de las CAR.

⁵ Decreto 1200 del 20 de abril de 2004 y las Resoluciones 0643 de junio de 2004 y 0964 de junio de 2007 sobre los indicadores mínimos que deben ser considerados para el seguimiento y evaluación de las gestiones corporativas, así como: los instrumentos de planificación regional, los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los Planes de Acción Trienal (PAT) y el Presupuesto anual de rentas y gastos (PARG).

Fuente: Elaboración propia

2. Creación de las Corporaciones Autónomas Regionales

Sucintamente se debe anotar que las CAR se establecieron con anterioridad a la CP del 91, así lo afirma la Sentencia C-035 de 2016⁶:

Las Corporaciones Autónomas Regionales se encontraban consagradas en la Constitución Política de 1886. Dichas entidades ya eran concebidas como personas jurídicas de derecho público, pertenecientes a la categoría de establecimientos públicos adscritos o vinculados a las entidades del orden central.

Brevemente debemos anotar, que las CAR son anteriores a la Ley 99 de 1993 (ver tabla 2). En 1954 se fundó la primera CAR en el Valle del Cauca (CVC), posteriormente entre 1958 y 1990 se crearon 17 CAR con unas funciones distintas de las actuales, encargadas de la promoción del desarrollo económico y social de las regiones, a través del ejercicio de funciones administrativas y de determinados servicios públicos domiciliarios,

| | |
|--------------------------|--|
| Naturaleza | Autoridades ambientales autónomas |
| Órganos de dirección | Asamblea general - Consejo directivo Director general |
| Articulación | SINA |
| Nombramiento de director | Consejo Directivo |

por consiguiente, se constituyeron como la primera autoridad ambiental a nivel regional.

Durante el período de 1961 a 1968, se crearon las CAR de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, con la particularidad de no estar adscrita a entidad alguna.

Según se decía: "La CAR era una rueda suelta", no dependía de nadie y eran completamente autónomas. Finalmente, la CP de 1991 y la Ley 99 de 1993 reorganizaron y establecieron las funciones de dichas entidades, además las responsabilizaron directamente de la gestión ambiental (CAR, s.f.).

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016 M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Tabla 2. Origen de las CAR.

| Origen | CAR | Año |
|----------------------------|---------------|------|
| Creadas antes de la ley 99 | CVC | 1954 |
| | CAR | 1961 |
| | CRQ | 1964 |
| | CODECHOCO | 1968 |
| | CORPOURABA | 1958 |
| | CRAMSA | 1971 |
| | CVS | 1973 |
| | CDMB | 1979 |
| | CORTOLIMA | 1981 |
| | CARDER | 1981 |
| | CORPONARIÑO | 1982 |
| | CORPONOR | 1983 |
| | CRC | 1983 |
| | CORPOGUAJIRA | 1983 |
| | CORPOCESAR | 1983 |
| CORNARE | 1983 | |
| CORPAMAG | 1988 | |
| Creadas con la ley 99 | CORPORINOQUIA | 1993 |
| | CARSUCRE | |
| | CAM | |
| | CORANTIOQUIA | |
| | CRA | |
| | CAS | |
| | CORPOBOYACA | |
| | CORPOCHIVOR | |
| | CORPOGUAVIO | |
| | CARDIQUE | |
| | CSB | |

| | | |
|--|---|--|
| | CDA CORALINA CORMACARENA CORPOMOJANA | |
|--|---|--|

Fuente: Elaboración propia

Desde su creación las CAR han estado dotadas de autonomía, la cual se sustenta en tres artículos de la CP: en primer lugar, el artículo 113 que indica la existencia de unos órganos autónomos e independientes que contribuyen el cumplimiento de funciones estatales no atribuidas a ninguna de las tres ramas del poder; siendo las CAR unos de estos órganos. En segundo lugar, el artículo 150 numeral 7 en el que se faculta al Congreso de la República a reglamentar la creación y funcionamiento de las CAR dentro de un régimen de autonomía. Por último, el artículo 317 inciso segundo, a través del cual se garantizan recursos de origen municipal a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Si bien la creación de las CAR no es constitucional, su régimen de autonomía sí lo es, lo que las dota de unas características propias y diferentes a las del resto de las entidades del Estado

3. Funciones misionales y administrativas

Las funciones asignadas a las corporaciones son de carácter misional y administrativas. Como lo expone Sarria (2018) las funciones misionales hacen referencia a las esenciales, centradas a la investigación y la proyección social, aquellas funciones de ejecución son las que tiene que ver con los decretos y lo concerniente a la ejecución de la ley. Por otra parte, las funciones administrativas son las competentes en el manejo de los

asuntos diarios de la administración pública; actividades diarias que deben cumplir las entidades del Estado frente a los administrados (Sarria, 2018).

Mediante la Ley 99 de 1993 expedida el 22 de diciembre por el Congreso de Colombia, se dieron a conocer las funciones que ejercen las CAR, estas se nombran en su artículo 31, y a continuación se traen a colación las más relevantes:

- Las CAR ejecutarán las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el MADS; ejercerán la función máxima de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Promoverán y desarrollarán la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental; coordinarán el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del SINA⁷ en su área de jurisdicción en especial deberá asesorar a Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial.
- En los procesos de planificación y OT tendrá participación con el objeto de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones; de igual forma celebrarán contratos y convenios con entidades con el fin de promover la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables; además realizará conjuntamente estudios e investigaciones en materia de medio ambiente.
- Las CAR asesorarán a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formales y ejecutarán los programas no formales; a su vez otorgarán concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales según lo establecido en la presente norma; fijarán en su área de jurisdicción las regulaciones y restricciones de aquellas emisiones, vertimientos o elementos que puedan afectar al medio ambiente; evaluarán, controlarán y realizarán seguimiento a aquellas actividades, proyectos o factores que puedan afectar el medio ambiente y que son de

⁷ En la Ley 99 de 1993 el SINA corresponde al conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993.

competencia de las CAR.

- Evaluarán, controlarán y realizarán seguimiento a los recursos naturales mediante la expedición de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; tendrán la potestad de fijar los montos por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y recaudarán las contribuciones, multas y tarifas conforme a la ley; ejercerán control en la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales; administrarán los parques nacionales delegados por el MADS; reservarán, alinderarán y administrarán aquellas áreas de protección ambiental; impondrán y ejecutarán a prevención las normas de protección ambiental; las CAR ordenarán y establecerán normas para la protección y manejo de las cuencas hidrográficas; desarrollarán obras en defensa contra las inundaciones y la protección de las tierras.
- Por medio de proyectos, programas y obras de infraestructura promoverán la protección, descontaminación y recuperación de los recursos naturales renovables; adelantarán en conjunto con las comunidades indígenas y las comunidades negras que habitan los territorios referidos en la Ley 70 de 1993 proyectos de desarrollo sostenible; constituirán el SIAC en el área de jurisdicción; en coordinación con las demás autoridades competentes realizarán las actividades correspondientes para el control de desastres; realizarán la transferencia de tecnología a las entidades que forman parte del SINA y prestarán la asistencia técnica a entidades públicas, privadas y particulares.
- Las valorizaciones que se deban hacer para gravar una propiedad inmueble, serán impuestas, distribuidas y recaudadas por las CAR; asesorarán a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos ambientales; podrán adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de las funciones e imponer las servidumbres a las que haya lugar; desarrollarán programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras asentadas en la jurisdicción a cargo; apoyarán en las funciones de planificación a concejos municipales, asambleas departamentales y entidades territoriales indígenas; las CAR establecerán las normas y las densidades a que estarán sujetos los propietarios de viviendas suburbanas.

Todas las funciones que se encuentran en la Ley 99 de 1993 se crearon hace más de

25 años, asimismo debe tenerse en cuenta que tanto la generación de nuevas actividades y el desarrollo antropogénico, tienen una tendencia a la generación de nuevas normas que deben ser adicionadas, por este motivo se realiza un análisis de algunas normas adicionadas a las CAR para el cumplimiento de funciones con el entorno el cual es dinámico.

4. Disposiciones complementarias al artículo 31 de la Ley 99 de 1993

Si bien, las funciones de las CAR están en la Ley 99 de 1993, existen otras disposiciones que complementan el artículo 31 de la mencionada ley. Para los efectos del presente trabajo, es oportuno destacar la siguiente normatividad que complementan las funciones de las CAR.

El Decreto Único Ambiental 1076 de 2015 (capítulo 3 sobre licencias ambientales), en su artículo 2.2.2.3.1.3. establece a las CAR como autoridades ambientales competentes para otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales siempre y cuando no formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA).

El Decreto 1071 de 2015 del sector Agricultura (título 3 sobre plantaciones forestales), determina en el artículo 2.3.3.3. que el registro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras – productoras será efectuado por las CAR.

La política de restitución de tierras es abordada en el capítulo 7 del Decreto 1071 de 2015, del sector Agricultura. En el artículo 2.15.1.7.2. de este Decreto, las CAR tienen la responsabilidad de poner a disposición de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la información relacionada con actividades de uso o explotación de la tierra y de temas como el licenciamiento y la minería a mediana y

pequeña escala, para los propósitos de estudio e ingreso al Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

La Ley 388 de 1997, la cual promueve los mecanismos de ordenación del territorio, en su artículo 10°, aclara que las regulaciones sobre el medio ambiente y los recursos naturales producidas por las CAR son normas de superior jerarquía que se deben tener en cuenta en los Planes de Ordenamiento Territorial. El artículo 23°, sobre la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, en el párrafo establece que aquellos Municipios que no desarrollen los planes de ordenamiento dentro de los planes previstos, sus oficinas de planeación de los respectivos Departamentos podrán realizar consultas a las CAR presentes en su jurisdicción. Posteriormente el artículo 24°, de instancias de concertación y consulta, dictamina que los alcaldes distritales o municipales a través de las oficinas de planeación someterán el proyecto plan a consideración de la CAR correspondiente. Esta, en conjunto con otros entes, podrá realizar convocatorias públicas para la discusión del plan. Por último, en el artículo 123° se establece que aquellas áreas catalogadas como riesgo no recuperable serán entregadas a las CAR para que realicen su debido manejo.

Los instrumentos de planificación ambiental son abordados mediante el Decreto 1200 de 2004⁸, el cual, en su artículo 3° establece que las CAR contarán con los instrumentos del Plan de Gestión Ambiental Regional (en adelante PGAR), el Plan de Acción Trienal (en adelante PAT) y el presupuesto anual de rentas y gastos, según el artículo 4° el PGAR permite orientar la gestión e integrar a todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones. Por su parte el PAT es el instrumento de planeación de las CAR, y se concreta con el compromiso

⁸ Modifica parcialmente el artículo 6° por el Decreto 2762 de 2005, derogado por el Decreto 330 de 2007 por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales.

institucional de estas para el logro de los objetivos y metas planteados en el PGAR; el Decreto 1200 de 2004 en su artículo 8° determina que el presupuesto de las CAR será acorde con el PAT; para realizar un control el MADS según artículo 11° mediante resolución determinará los indicadores mínimos a las CAR para así evaluar su gestión. Por último, en el artículo 12° regulado por la Resolución 964 de 2007 se determinó que el director deberá presentar informes periódicos ante el consejo directivo de la respectiva CAR⁹.

El Decreto 979 de 2006 mediante el artículo 4°¹⁰ modifica el artículo 94 del Decreto 948 del 5 de junio de 1995 atribuyendo la elaboración e implementación de planes de contingencia en zonas de contaminación crítica a las CAR, de igual forma tendrán la función de clasificar las áreas fuente de contaminación.

La Resolución 909 de 2008, por la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas, en su artículo 99, establece la competencia de las CAR de ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de acuerdo a lo dispuesto en la mencionada resolución.

La Resolución 910 de 2008 por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, atribuye la responsabilidad a las CAR, de ejercer las funciones de control, evaluación y seguimiento en aras de la preservación de la calidad del aire de conformidad con lo estipulado en la mencionada resolución.

⁹ El Decreto Único Ambiental 1076 de 2015 los compilo en los artículo 2.2.8.6.2.1, 2.2.8.6.3.1, 2.2.8.6.4.1.3. y 2.2.8.6.5.3.

¹⁰ El Decreto Único Ambiental 1076 de 2015 lo compilo en los artículo 2.2.5.1.9.2.

Las funciones de las CAR que han sido descritas, implican no solo la preservación y el monitoreo a un nivel regional, pues además se adoptan áreas que estén destinadas a la recuperación, zonas catalogadas de riesgo y que hayan sido entregadas a las CAR.

De acuerdo con lo expuesto en este capítulo, en relación con las amplias funciones que tienen las corporaciones, surge la pregunta de ¿cómo intervienen las CAR de cara al posconflicto?

Es evidente que después de la firma del Acuerdo de Paz debe garantizarse la construcción de una paz estable y duradera, pero esta terminación del conflicto debe hacerse de la mano con la recuperación ambiental. Es allí donde entran las funciones mencionadas de las CAR, como administradores de los recursos naturales en sus territorios, promoviendo la zonificación y el ordenamiento de los territorios, mediante un acompañamiento a la población civil, y la implementación de planes de desarrollo, con la puesta en marcha de acciones que transformen teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio y sus comunidades. Es por esta razón necesario “evaluar las características de la base biofísica sobre la cual se ha intentado establecer sistemas agropecuarios que no logran sostenibilidad y productividad, dada la pobreza de los suelos allí existentes” (PNUD, 2014, pág. 59).

Los grandes retos a los que se verán enfrentadas las CAR en la ejecución de sus competencias pueden resumirse en los siguientes: proyectos de vivienda y urbanización, erradicación de cultivos de uso ilícito, restitución de tierras y reparación de pasivos ambientales (Semana, 2016), algunos de los cuales se explicarán en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III. EL PAPEL DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL POSCONFLICTO

En este capítulo se realiza un análisis acerca de cuál es el papel de las CAR en el posconflicto. Para ello, se parte del estudio acerca de la manera como se orientan estas corporaciones en la articulación de acciones que promuevan la protección y cuidado del medio ambiente con el desarrollo de proyectos productivos y de reconstrucción social propios del posconflicto. Posteriormente se profundiza en los servicios ambientales en el posconflicto, de manera que resulta necesario identificar en qué consisten estos servicios y de qué manera la empresa privada participa en los procesos de reconstrucción y apoyo a las comunidades que fueron victimizadas durante el conflicto. Como se verá, los excombatientes y sus familias juegan un papel muy importante en este proceso. Finalmente, en la última parte del capítulo se explica el marco de desarrollo de las reformas a las funciones de las CAR, y sus implicaciones para los retos ambientales del posconflicto.

1. Las CAR de cara al posconflicto y sus implicaciones para el medio ambiente

En 2016 las CAR adquieren una serie de compromisos en el marco de la firma de los acuerdos de paz, los cuales giran en torno a cuatro líneas principales: ordenamiento ambiental del territorio, autoridad ambiental, educación ambiental y negocios verdes sostenibles (ASOCARS, 2016). Como se mencionó con anterioridad, algunos de los principales retos que las instituciones de carácter público y nacional como la CAR afrontan en el marco del posconflicto son, principalmente la erradicación de cultivos de uso ilícito y la restitución de tierras, así como la reparación de pasivos ambientales.

En relación con la reparación de las víctimas, según lo expone la Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el objetivo es coordinar las acciones de las diversas entidades del sector público de manera armónica en función de garantizar el derecho a la tierra. Dentro de dichas entidades, naturalmente se encuentran las CAR, en tanto se presentan como la principal autoridad ambiental dentro de las respectivas jurisdicciones a su cargo. En concordancia con lo expuesto en el Decreto 4829 de 2011 – Artículo 31, relacionado al acceso e intercambio de información entre la Unidad de Restitución de Tierras y las instituciones, las CAR tienen la responsabilidad de “entregar información relacionada con actividades de uso o explotación de la tierra y de temas como el licenciamiento y la minería a mediana y pequeña escala” (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2011, pág. 81).

Si bien en términos concretos, las CAR no hacen parte de las entidades encargadas de la puesta en marcha del punto cinco del Acuerdo de Paz, relacionado con las víctimas, que hace énfasis en aspectos como la restitución de tierras, lo cierto es que este factor requiere necesariamente de un proceso de identificación de los territorios que permita organizar y coordinar acciones para la restitución. Es precisamente en este punto en el cual las CAR entran a jugar un papel determinante en tanto se presentan como las mayores autoridades en términos ambientales en las regiones, así pues, tienen el conocimiento necesario para la puesta en marcha de dichas políticas.

Adicional a la identificación de los territorios, las CAR también tienen un rol importante en los planes de retorno y reubicación de las víctimas, en tanto permiten la articulación de diversas acciones como: “los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio” (Acuerdo final,

2016, pág. 183). Si bien, las CAR se presentan como un aliado estratégico en términos de investigación y gestión territorial en lo que se refiere a la reparación de las víctimas, particularmente en lo relacionado a la restitución de tierras, según Jiménez (2016) es probable que estas corporaciones no gocen de las herramientas y los profesionales necesarios para la recolección de información y datos de análisis que permitan el estudio de los casos particulares de restitución.

Por otra parte, respecto a los cultivos ilícitos, las CAR tienen responsabilidad en relación con la generación de procesos de ocupación de los territorios desde un enfoque ambiental y sostenible. En este sentido el PNUD (2014) afirma que:

Es importante considerar estrategias subregionales, que permitan considerar las características institucionales, y la articulación de estos territorios, que hasta ahora han sido periféricos en estrategias de desarrollo territorial de acuerdo a las condiciones requeridas a nivel institucional, de infraestructura y de manejo de ecosistemas y recursos naturales, para brindar la estabilidad necesaria en el posconflicto (pág. 43).

Ahora bien, específicamente en lo relacionado al medio ambiente, las CAR, junto al MADS, establecieron rutas de implementación propias para la puesta en marcha de los acuerdos. Dicha ruta se estructura en tres tipos de acciones, aquellas que se adscriben al Plan Marco de Implementación, las que se derivan del cumplimiento de instrumentos normativos que se han expedido con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz y unas últimas de carácter mixto (MADS, 2018).

Respecto a las primeras acciones, las relacionadas al Plan Marco de Implementación, se destacan la zonificación ambiental y los programas de generación de

ingresos e incentivos para las familias (negocios verdes), ambas relacionadas con el numeral 1.1 del acuerdo que tiene que ver con el acceso y uso de la tierra, las tierras improductivas, la formalización de la propiedad, la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva. La Zonificación Ambiental tiene el propósito de:

Delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y desarrollo sostenible (MADS, 2018).

En este sentido, las CAR aportaron mediante la puesta en marcha de Mesas ambientales en conjunto con la Agencia de Renovación de Territorios y el MADS, así como otras entidades de carácter nacional como Parques Nacionales Naturales con el objeto de incorporar la dimensión ambiental en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET). Esto ha permitido que para 2018 se hayan entregado resultados preliminares y bases técnicas de la zonificación ambiental. Algunos de los principales lineamientos de las acciones implementadas se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3. Lineamientos asociada a las acciones emprendidas en el Plan Marco de Implementación.

| Normatividad | Descripción |
|-------------------------|---|
| Resolución 0470 de 2017 | Por el cual se crea el “Programa Bosques de Paz” |
| Resolución 1051 de 2017 | Por el cual se reglamenta el Banco de Hábitat |
| Decreto 2099 de 2016 | Por el cual se regula la Inversión forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales |
| Decreto 075 de 2017 | Por el cual se regula la Inversión forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales |
| Decreto 1257 de 2017 | Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales y se toman otras determinaciones |
| Resolución 097 de 2017 | Por la cual se crea el Registro Único de Ecosistemas y Áreas |

| | |
|-------------------------|---|
| | Ambientales |
| Decreto Ley 870 de 2017 | Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación |
| Decreto 926 de 2017 | Por el cual se reglamenta el procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono |
| CONPES 3886/2017 | Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz |
| Decreto 1007 de 2018 | Por el cual se reglamenta el Pago por Servicios Ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos |

Fuente: (MADS, 2018).

Dentro de las acciones que derivan del cumplimiento de instrumentos normativos se destaca la puesta en marcha del eje de control de deforestación cuyo objetivo es “orientar y coordinar las políticas públicas, planes, programas, actividades y los proyectos estratégicos que dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control a la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país” (MADS, 2018, pág. 17) que hasta el momento han tenido un impacto importante en los Departamentos de Guaviare, Antioquia y Caquetá.

El Programa Ambientes para la Paz: Vida Digna y Reconciliación, tiene el objetivo de impulsar iniciativas de formación ambiental, dirigido a comunidades locales y población de excombatientes de las FARC; en este proyecto también se estimula el desarrollo de alternativas productivas y de conservación con el fin de alcanzar desarrollo sostenible, construcción de paz territorial y buen vivir de las comunidades en “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación” (antiguas zonas veredales) (MADS, 2018).

Los promotores en restauración ecológica, que son los protagonistas de los programas orientados por Guías Técnicas sobre la Restauración Ecológica de los Ecosistemas de Colombia. En este sentido, dichos promotores son las mismas comunidades, de quienes se espera que se apropien de las labores de restauración con el fin

de que sean continuadoras del proceso (MADS, 2012).

Bosques de Paz, el cual es un programa creado y articulado a partir de la Resolución 0470 de 2017, expedida por el MADS, que tiene como objetivo ser un modelo de gestión sostenible de los territorios para integrar la conservación de la biodiversidad con el desarrollo de proyectos productivos. La población a la que está dirigido, este proyecto, es aquella que se ha organizado en relación con el fin del conflicto, de modo que contribuye en la construcción de la paz (Resolución 0470 de 2017).

Los Sistemas Agroforestales, surgen como resultado de las medidas implementadas por el Gobierno nacional para enfrentar y reducir los impactos del Cambio Climático Global (en adelante CCG), de manera que brinden “una herramienta que aumente la resiliencia y reduzca la vulnerabilidad de los ecosistemas de alta montaña, los sistemas productivos de altura y las comunidades que se benefician de sus servicios a los impactos del CCG” (IDEAM, 2011, pág. 12).

BanCO2, un “Banco de Servicios Ambientales Comunitarios”, los cuales son un proyecto en el que familias campesinas pueden participar con un máximo de 3 hectáreas de bosque en el proceso de disminución de las emisiones de carbono. Por una tonelada capturada cada familia recibe un pago, el cual es compensado por empresas unidas al proyecto, mientras que los ciudadanos miden su huella de carbono según un aplicativo (Zuluaga, 2014).

Si bien en términos concretos, BanCO2 nació en el año 2003 previo al Acuerdo de Paz con un fin distinto al de cumplir con la puesta en marcha de los acuerdos, lo cierto es que este proyecto es una herramienta de construcción de paz, ya que impulsa a

comunidades locales y población de excombatientes de las FARC a realizar la reconversión productiva de cultivos ilícitos hacia actividades agrícolas y agropecuarias lícitas, que al mismo tiempo conservan los recursos naturales en su territorio y generan la obtención de beneficios (CVC, 2018).

Finalmente, basta resaltar el proyecto Macarena Sostenible, que es un proyecto realizado por el Fondo Europeo para la Paz de Colombia, de la Unión europea, y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), cuyo objetivo es aunar esfuerzos para encontrar y desplegar soluciones políticas ante el conflicto armado en los Municipios de Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa, sector Norte de la región de la Macarena en el Sur del departamento del Meta (SINCHI, 2016).

Entre otros proyectos que buscan fortalecer programas que se venían haciendo previamente a la firma de los acuerdos de paz, que tienen que ver, entre otros, con el desarrollo de Sistemas Productivos Agroecológicos, conservación de Páramos, proyectos con enfoque territorial y de género e iniciativas de desarrollo local sostenible y gobernanza para la paz.

Particularmente, se destaca el trabajo realizado por las CAR en la iniciativa de promotores de restauración ecológica, la cual se implementa en sitios con persistencia de deforestación y priorizados por el Gobierno nacional en la fase de posconflicto, y tiene como objetivo “integrar la cadena de suministro de material vegetal a la economía rural como actividad productiva alternativa para la diversificación de ingresos” (MADS, 2018, pág. 22). En esta actividad se destaca la participación de casi 150 excombatientes de las FARC y otros actores afectados por el conflicto armado de la población rural vinculados

directa o indirectamente. También es preciso resaltar la importancia de las CAR en el proyecto de Bosques de Paz, en el Sistema agroforestal de cacao y plátano, BanCO2 y los sistemas productivos agroecológicos del departamento de Antioquia, algunas de las cuales se explican más adelante.

2. La influencia de las CAR por medio del Ordenamiento Territorial en el posconflicto

En lo que corresponde a la jurisprudencia sobre el papel de las CAR en el OT, se debe mencionar: la Sentencia C-216 de 2011¹¹, en la cual, estas corporaciones se ven necesariamente involucradas, junto con los demás organismos y entes competentes, en los procesos de planificación, justamente de ordenamiento territorial, con el fin de dar su mirada experta en el desarrollo de tareas de planificación, evaluación, control y seguimiento ambiental en los territorios que serán objeto de actividades no solo de asentamiento, sino además de exploración, explotación y de beneficio económico, garantizando no solo el bienestar humano en el trascurso de estas tareas, sino además el adecuado transporte, almacenamiento, y uso de los recursos extraídos y/o elaborados, al mismo tiempo que debe garantizar el adecuado manejo y conservación de los recursos naturales no renovables.

Así mismo, y aunque los planes de ordenamiento territorial obedecen a

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 2011 M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

responsabilidades de las respectivas autoridades locales, las CAR deben velar porque los intereses de las comunidades no vayan en contravía con los lineamientos establecidos por el MADS. Para este fin, las CAR deben: 1. Formular directrices para los planes de acción para la atención de las posibles emergencias y la mitigación de sus efectos. 2. Iniciar los procesos administrativos de carácter preventivo y sancionatorio tendientes a la recuperación de las zonas de protección, ocupadas o intervenidas ilegalmente. 3. Elaborar mapas de riesgo ambiental para las zonas críticas que estén bajo su jurisdicción, priorizando las áreas afectada. 4. Formular planes, programas y/o proyectos para la restauración ambiental de zonas afectadas. 5. Colaborar y coordinar el material técnico para atender las posibles crisis ambientales (Ley 99 de 1993).

Las CAR, por tanto, conforme a la Ley 99 de 1993 título VIII realizan una labor de comprobación previa al uso del suelo, para dar su opinión experta a la hora de aprobar o no la explotación de un territorio, teniendo en cuenta por sobre cualquier otro elemento, el interés público. Teniendo la posibilidad de objetar o no un proyecto por razones medioambientales.

Por otro lado, de acuerdo con la Ley 388 de 1997, los POT deben ser puestos a consideración previa de las CAR. En el Artículo 10 de esta Ley se establece que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial deberán tener en cuenta las siguientes regulaciones producidas por las CAR, que constituyen normas de superior jerarquía: conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales. Posteriormente en el artículo 24, en el que se plantean las instancias de concertación y consulta se indica que antes de la presentación de un proyecto de POT se debe seguir un procedimiento de concertación interinstitucional y consulta ciudadana. El

primero de los pasos a seguir dentro de este procedimiento es someter a consideración de las CAR dicho proyecto para su aprobación, solamente en lo referente con asuntos ambientales.

La consideración previa por parte de las CAR no solo es un mandato legal, también las providencias judiciales han tutelado y destacado su carácter obligatorio. Esto se evidencia con la ratificación del Consejo de Estado (2018)¹² a una providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se declaró la nulidad de la revisión y el ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de la Ceja del Tambo (Antioquia), al no agotar de forma previa el procedimiento de concertación interinstitucional ante la CAR.

En relación al proceso de posconflicto este hecho resulta fundamental pues le da un carácter de obligatoriedad a la función de consideración previa que tienen las CAR, lo cual facilita la intervención de las CAR por medio del POT en el posconflicto.

Según el MADS (2016), las CAR tienen:

Responsabilidades frente a los procesos de conocimiento y reducción del riesgo desde sus ámbitos de competencia para el ordenamiento territorial, con base en los estudios y análisis realizados para los diferentes instrumentos de ordenamiento ambiental territorial y la gestión ambiental (pág. 17).

En este sentido, el rol de las CAR en la incorporación de la gestión del riesgo y del cambio climático en los POT se circunscribe exclusivamente a lo relacionado con su ámbito de competencia, es decir, lo relativo a la conservación y preservación del ambiente y los servicios ecosistémicos:

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 22 de marzo de 2018, Ref.: 05001-23-31-000-2008-00254-01, C. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.

Las CAR tienen un rol importante en la incorporación de los temas ambientales en los ejercicios de ordenamiento territorial de los Municipios y Distritos, principalmente, en los modelos de ocupación territorial por ellos propuestos. Para lo anterior, las CAR en conjunto con los organismos adscritos y vinculados al MADS y con las entidades técnicas y científicas del SINA, deben adelantar estudios enfocados al análisis territorial que les permita tomar decisiones y emprender las acciones pertinentes para identificar las determinantes ambientales de su jurisdicción (MADS, 2018, pág. 8).

En el documento de *Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital* del MADS (2016) se afirma que:

Las CAR como ejecutoras de políticas, planes, programas y proyectos concernientes a la protección y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, deben apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en los estudios necesarios desde su competencia para el conocimiento y reducción del riesgo, ya que estos deben ser integrados en las decisiones de los POT (pág. 18).

Así mismo, la entrega oficial de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales a los Municipios y Distritos y la asistencia técnica son esenciales para la adecuada incorporación de dichas determinantes en los POT (MADS, 2016), por lo tanto, se asume que las CAR juegan un papel fundamental en el diseño, desarrollo e implementación de los POT, en tanto participan en las fases de verificación, socialización y concertación de los mismos. De esta manera, se genera una relación recíproca entre las entidades municipales y las CAR, en donde estas últimas aportan a las primeras por medio de la asistencia técnica, como se representa en la siguiente ilustración:



Ilustración 2. Asistencia técnica que deben dar las CAR a los municipios en el marco del ordenamiento territorial.

Fuente: (MADS, 2016).

Ahora bien, partiendo de que el OT se expresa en el Acuerdo de Paz como principio básico de la Reforma Rural Integral, dentro del componente de “Democratización del acceso y uso de la tierra”, es preciso apuntar que la meta de formalización se enfoca en los PDET. De los compromisos del Acuerdo de Paz se desprendieron 16 planes subregionales de desarrollo con enfoque territorial, que abarcan cerca de 170 Municipios (MADS, 2018).

El rol de las CAR dentro de este proceso es lograr la armonía entre dichos planes subregionales y sus respectivos planes de ordenamiento territorial municipales y departamentales por medio de los determinantes ambientales en el OT. Sin embargo, según el PNUD (2014) en un escenario de construcción de paz como el colombiano, no basta con la identificación y aplicación de determinantes ambientales, también se debe “tener presente la existencia de ecosistemas estratégicos y las características del suelo al momento de planificar las intervenciones necesarias para la consolidación de la paz” (pág. 10).

Con la finalidad de fortalecer la obligatoriedad del cumplimiento de los POT y la articulación de instrumentos de posconflicto con instrumentos de ordenamiento territorial se realizaron talleres de incorporación por parte de las CAR que tienen jurisdicción en los 125 Municipios priorizados por Naciones Unidas para la implementación del Acuerdo de Paz, esto es en total 16 CAR.

Los talleres de incorporación tienen como objetivo fortalecer las capacidades que tienen las entidades territoriales y autoridades ambientales para la incorporación de determinantes ambientales. Por ejemplo, en el caso de la Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla se enfocaron en humedales, áreas protegidas, manglares, cuencas, entre otras (MADS, 2018). De esta manera se orienta hacia la gestión de riesgo en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, departamental, regional y nacional de manera que esto sirva de insumo para la formulación de una Política General de Ordenamiento Territorial en el país.

Durante los talleres se desarrollaron actividades puntuales enfocadas en la socialización de diferentes aspectos como cuáles son los determinantes ambientales por cada municipio priorizado, así como cuáles son los determinantes de gestión de riesgos, los desafíos a nivel regional y local, la formulación de instrumentos de ordenamiento para el Ordenamiento Territorial Nacional (OTN), con el fin de llegar a consolidar una agenda de trabajo. Para cada municipio el taller tuvo un énfasis diferente, de acuerdo con las necesidades y condiciones geográficas de cada particular, así, en el caso de Boyacá se realizó un taller “Incorporación del componente minero en los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Jurisdicción de CORPOBOYACÁ” (Corpoboyacá, 2017).

3. Las CAR y los servicios ambientales en el posconflicto

Como se mencionó con anterioridad, los servicios ambientales son los beneficios que se obtienen por el adecuado aprovechamiento de los recursos y riquezas naturales que se tienen a disposición, los cuales garantizan la supervivencia y buen vivir de las comunidades humanas que coexisten en cada ecosistema. Estos beneficios se agrupan en cuatro: “Servicios de soporte”; “Servicios de provisión o abastecimiento”; “Servicios de regulación” y “Servicios culturales”.

Dentro de las estrategias de regulación de los servicios ambientales es posible destacar algunos programas y planes que hasta el momento han presentado resultados favorables. El primero de ellos es la iniciativa Promotores en Restauración Ecológica, la cual “tiene como objetivo integrar la cadena de suministro de material vegetal a la economía rural como actividad productiva alternativa para la diversificación de ingresos” (MADS, 2018, pág. 22).

Dentro de esta iniciativa se implementaron 23 viveros comunitarios con capacidad de producción de 192 mil plántulas para la restauración aproximada de 200 hectáreas en cinco Departamentos: Antioquia, Chocó, Norte de Santander, Meta y Córdoba. En la iniciativa participaron las Corporaciones Autónomas con jurisdicción en los Municipios: CORANTIOQUIA, CODECHOCÓ, CORPONOR, CORMACARENA y CVS (MADS, 2018).

Así mismo, se llevó a cabo el Programa Bosques de Paz, el cual se plantea como un modelo de gestión sostenible que busca “integrar la conservación de la biodiversidad con proyectos productivos en beneficio de las comunidades organizadas, constituyéndose en

monumento vivo de paz y memoria histórica de terminación del conflicto, en el marco de la construcción de una paz estable y duradera” (MADS, 2018, pág. 23). Este proyecto priorizó regiones afectadas por el conflicto y llevó a cabo el Registro único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA). El resultado sería la creación de 23 Bosques de Paz en 10 Departamentos que beneficiarían a casi 20 mil familias (MADS, 2018).

Un ejemplo emblemático es el de San Antero (Bahía de Cispata), que además incorpora el escándalo de 2016 que surgió cuando la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) otorgó licencia para la construcción de un puerto de carbón dentro de un área protegida. Según Rodríguez et al. (2017) esta situación “pone sobre la mesa las debilidades institucionales del sector ambiental y los retos y las oportunidades que la etapa de posconflicto puede traer para el medio ambiente del país” (pág. 39).

A continuación se presentan brevemente otros proyectos que son necesarios resaltar. El proyecto en Pradera, Putumayo, denominado Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ESPERE), en el cual se capacita a excombatientes en el desarrollo de proyectos productivos, como también las comunidades aledañas a los que fueron estas zonas veredales transitorias de normalización. En total, se beneficiarán 300 personas exintegrantes de las FARC y sus familias (Fundación para la reconciliación, 2018). En la misma zona del Putumayo se lleva a cabo el proyecto productivo Pradera Verde, el cual beneficia a cerca de 200 familias, mediante el uso de frutos amazónicos ya existentes en el territorio, que en circunstancias normales se perderían o botarían.

El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) en el Guaviare, a través del proyecto Relictos de bosque, cuyo objetivo es que los campesinos siembren árboles nativos y hagan un aprovechamiento forestal sostenible, reforestando potreros que antes eran utilizados para los cultivos de coca o para la ganadería. En la actualidad el proyecto lleva dos años e involucra a 400 familias y más de 1.200 hectáreas en donde se planea hacer un aprovechamiento forestal sostenible. Los 400 acuerdos firmados procuran la conservación de bosques que cubren 8049 hectáreas. Por este motivo se realizaron procesos de caracterización de los sistemas productivos asociados a las fincas de las familias indicadas; así, lograron comprender cómo se presenta el fenómeno de la deforestación frente a la colonización en el Guaviare. También este proyecto ofrece opciones de política para las comunidades con el fin de mitigar las problemáticas causadas por la deforestación de manera que se presenten nuevas alternativas para los productores rurales del departamento (SINCHI, 2018).

La iniciativa BanCO2, la cual fue mencionada anteriormente, consiste en que el sector privado paga de forma voluntaria, a los campesinos habitantes de ecosistemas estratégicos en función del uso que hacen de los servicios ecosistémicos. Esquema que se ha replicado en diferentes regiones del país.

Según pudo establecerse, las CAR no son mencionadas de manera directa en estos proyectos dado que son asumidas como organizaciones que hacen posible la articulación entre las instituciones y entidades que crean, gestionan y dan desarrollo a los proyectos con los recursos de los que disponen los órganos de carácter nacional, regional o local. Sin embargo, el papel no queda claro ni evidente. Aun así, se tiene claro que son las CAR quienes aportan en los procesos de creación de Fondo de Tierras, generan mecanismos para

la resolución de conflictos sobre la tenencia de la tierra y uso de los terrenos, también son las encargadas de plantear el cierre de la frontera agrícola, entre otros. De modo que es posible comprender que los proyectos anteriormente mencionados se han materializado en la medida que las CAR han llevado a cabo procesos previos para que estos sean puestos en marcha.

Por todo lo dicho, es fundamental de cara al posconflicto que las CAR así no sean relacionadas directamente con estos proyectos, impulsen su creación y diseñen estrategias para darlos a conocer.

4. Reformas a las funciones de las CAR, y sus implicaciones para los retos ambientales del posconflicto

En primer lugar, vale la pena resaltar algunos de los retos expuestos por el MADS en el informe titulado *Consideraciones ambientales para proyectos de pequeña infraestructura y productivos en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)* (2017). A continuación, se presentan esas consideraciones ambientales en relación con el papel que tienen las CAR en dichos procesos.

- Delimitar y cerrar la frontera agropecuaria. Este objetivo se considera fundamental para establecer la orientación y los propósitos hacia los que deben estar enfocados el sector agrícola productivo. Las CAR, por lo tanto, son el principal ente para plantear los límites, así como crear y aprobar diferentes propuestas que apunten al desarrollo sostenible de las comunidades. Más aún en un escenario de posconflicto, en el que se hace más importante que las comunidades se sientan respaldadas y que conciban la admiración del territorio como un proceso descentralizado, el cual busca apoyarlas y brindarles los recursos necesarios para progresar (MADS, 2017).

- Promover el manejo de ecosistemas biodiversos para la prestación de servicios ambientales y su aprovechamiento sostenible, de manera que se garantice la sostenibilidad de las comunidades para que el desarrollo económico de estas sea acompañado por la conservación del territorio para las próximas generaciones. En este sentido las CAR tienen la tarea de aprobar los proyectos productivos, regular el uso de la tierra y garantizar dicha sostenibilidad. En línea con esto, es posible comprender también el siguiente objetivo:
- Lograr un ordenamiento ambiental donde el uso y vocación del suelo sean compatibles para estabilizar poblaciones rurales con alternativas viables, a corto, mediano y largo plazo (MADS, 2017).
- Fomentar mecanismos para acceder a incentivos que permitan el PSA a pobladores y regiones que los producen. En tanto que las CAR son las entidades descentralizadas que administran de manera local y regional el territorio, uno de sus principales compromisos en el posconflicto es brindar la información y capacitación necesaria para que las comunidades conozcan los beneficios y oportunidades destinados por el Gobierno nacional y las entidades regionales con el fin de construir la paz (MADS, 2017).
- Reconocer e incorporar los conocimientos ancestrales y tradicionales sobre la biodiversidad, en el manejo ambiental de los territorios. Este se considera que es una de las tareas que mayores retos representa para las CAR en la medida que muchos de los proyectos e iniciativas de tipo gubernamental en muchas ocasiones pueden resultar opuestas o adversas para las comunidades originarias. En este sentido, estas corporaciones tienen mayor acceso y comunicación con los habitantes, de manera que puedan generar mayor participación en la construcción de políticas y se concierten acuerdos respecto al uso del suelo (MADS, 2017).
- Lograr el tránsito de economías extractivas y cultivos de uso ilícito hacia la legalidad. En este sentido, las CAR han adelantado estudios estadísticos e investigaciones que promueven la participación de la comunidad, de manera que sea posible convencer a los pobladores de la importancia de no sembrar cultivos ilícitos y de aprovechar la disposición del terreno en otros productos. Lo dicho

va de la mano en el desarrollo de otro objetivo: Restaurar áreas de interés ambiental en el marco de la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito (MADS, 2017).

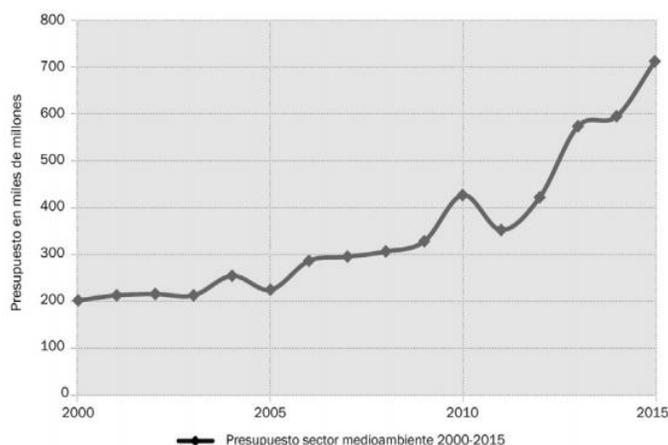
- Lograr la representación y la acción unificada del sector ambiental, y del Gobierno en general, en la toma de decisiones sobre el modelo de desarrollo adecuado para el país. En este punto resulta muy importante la revisión que se hizo sobre la jurisprudencia y el marco normativo de las CAR en la medida que queda claro que se trata de corporaciones con autonomía. De allí que sean estas las que aprueben los proyectos y programas a desarrollar de manera regional. Sin embargo, es importante que estas corporaciones deban entregar cuentas y sean vigiladas por el Gobierno y por el MADS, en tanto que la protección del ambiente es de interés general. Es considerable que se trata de una articulación recíproca entre los diferentes entes que se encargan de proteger el ambiente en el país (MADS, 2017).
- Construir Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En la actualidad, las CAR tienen algunos problemas internos que deberán ser solucionados antes de proceder a la implementación de las disposiciones del Acuerdo de Paz. Según Rodríguez et al. (2017) en los últimos tiempos, las entidades encargadas de los principales asuntos socioambientales, es decir el MADS y las CAR, presentan problemas que limitan sus competencias y disminuyen su capacidad, por lo que hoy se manifiestan débiles tanto en el nivel central como en el periférico, lo que se evidencia cuando se compara con “la mayor capacidad de otras instituciones nacionales que influyen en dichas políticas, como las autoridades mineras. Esta asimetría es evidente en la disfuncionalidad actual y la notoria fragilidad de las entidades ambientales centrales, como la ANLA” (pág. 14).

Por otra parte, en términos presupuestales la falta de asignación de recursos repercute directamente en la debilidad institucional de entidades como las CAR. Si bien, se ha aumentado la inversión en el sector como se evidencia en la ilustración 3, particularmente, las CAR ubicadas en las regiones determinantes del posconflicto se han visto afectadas. Como las CAR dependen del impuesto predial y de los proyectos de generación eléctrica, aquellas ubicadas en regiones de menor población reciben una menor inyección de dinero, paradójicamente se trata de las regiones con un mayor valor ambiental y ecosistémico en la medida que, precisamente, son menos pobladas.

Es decir, las zonas priorizadas son aquellas que menos recursos reciben, en este sentido, Rodríguez et al. (2017) advierte que “las CAR de estos Municipios no se fortalecen financiera y técnicamente, es muy probable que la migración poblacional hacia esos territorios y los proyectos de infraestructura y desarrollo que se van a llevar a cabo para implementar los acuerdos agraven el deterioro ambiental en estos Municipios” (pág. 90).

Ilustración 3. Presupuesto del sector ambiental 2000-2015.



Fuente: (Rodríguez et al., 2017).

Aunque las CAR tienen autonomía de decisión dentro del sistema de entidades del sector ambiental, es preciso apuntar que una de las mayores debilidades es precisamente la escasez de comunicación de la misma con los entes centrales. Rodríguez et al. (2017) señala que, en miras de conseguir una política ambiental coherente, es necesario que tanto las CAR como el MADS y las diversas entidades adscritas a este sector establezcan un grado de coordinación mínima que permita realizar una integración política coherente con los restos que supone el posconflicto. Esta problemática está relacionada con otra de carácter interno, los funcionarios de la CAR no siempre son contratados por su capacidad técnica.

Varias problemáticas asociadas a las CAR desencadenaron en algunos intentos de reformas:

- La reforma al Código de Minas, que pretendía disminuir las competencias de las CAR con respecto a la autorización de licencias ambientales.
- En el 2014 el Plan Nacional de Desarrollo, pretendía dejar de lado las competencias de las CAR, estableciendo a la ANLA como la única autoridad competente para otorgar licencias sobre proyectos de interés nacional.
- El 23 de febrero del año 2017 se dio conocer el rechazo de ASOCARS ante el proyecto del Gobierno para modernizar el SINA vía fast track aprovechando el pretexto de la paz. El punto más controversial fue la posible reforma de los artículos 150 y 189 de la CP que hubiera derivado en una afectación a la autonomía de las CAR (Semana, 2017).
- A finales de 2018 el Gobierno Nacional en cabeza del MADS radicó un proyecto de ley para reformar los órganos de dirección y administración de las CAR, con la finalidad de mejorar la gobernabilidad y gestión de las mismas. Una de las reformas que propone el Gobierno Nacional es eliminar la figura de reelección en los consejos directivos, así como incluir delegados

de entidades científicas adscritas al Ministerio y representantes de Universidades con programas académicos asociados al medio ambiente, con el objetivo de hacer de las corporaciones, organismos mucho más transparentes e incluyentes y con una mejor gobernabilidad.

Es de esta manera que a lo largo del tiempo las reformas han tenido un roce político que impulsa la tendencia centralizadora, afectando cada vez más los intereses de las comunidades, puesto que en Colombia las CAR son las entidades ambientales más cercanas a los territorios.

Si bien la reforma del 2018 intenta impulsar la transparencia y la gobernabilidad, no ataca el problema de fondo; la falta de asignación de recursos, la irregular coordinación entre las CAR y las diversas entidades adscritas al SINA y la tendencia a la centralización de las competencias. Según Montes (2018) el estado actual de las CAR, representa la muerte de un ideal de entidades descentralizadas, basadas en el conocimiento, la técnica y la transparencia en pro del desarrollo sostenible y la defensa del patrimonio natural. De dicho ideal, solo queda un conjunto de fortines burocráticos con una misión desdibujada a causa de los problemas internos en un ámbito en el que predomina el interés privado sobre el público. Lo antedicho ubica a estas corporaciones en un panorama de incertidumbre de cara al posconflicto.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se determinó la participación de las CAR y su papel frente a los retos que surgen ante la recuperación ambiental del postconflicto. Por medio de un proceso investigativo, se logró evidenciar la hipótesis planteada acerca de la importancia que tienen las CAR en el postconflicto en Colombia. A continuación, se presenta una enumeración de los hallazgos obtenidos con la revisión esquemática que se realizó sobre 1), el posconflicto y sus principales retos en el ámbito ambiental; 2), el estudio de las características de las CAR como entidades encargadas de la protección del medio ambiente y los recursos naturales en las regiones del país; y 3), el análisis del papel de dichas entidades en el posconflicto.

Respecto al primer objetivo desarrollado, se determinó que i) el conflicto generó una notable afectación del medio ambiente; ii) con la firma del Acuerdo de Paz, se evidenció en gran medida una oportunidad para la reconstrucción del medio ambiente; iii) los retos ambientales que supone el posconflicto, demuestran que existe un camino largo por recorrer; que debe ser afrontado por las instituciones ambientales, teniendo en cuenta las enseñanzas aprendidas de los errores cometidos en el conflicto.

En el desarrollo del segundo objetivo, se encontró que las funciones de las CAR se presentan de manera transversal en el cumplimiento de tres de los cinco puntos acordados entre el gobierno nacional y las FARC, en lo referente a la Reforma Rural Integral, la Solución al problema de las drogas ilícitas y la reparación de las víctimas. En este sentido se ha enunciado que la principal tarea de las CAR es aportar y concertar los conocimientos detallados que tiene sobre cada región del país. Sin embargo, en algunos casos no está claro

cómo se articularán las CAR al desarrollo de acciones concretas para dar lugar al cumplimiento de los puntos acordados para la paz estable y duradera.

Finalmente, los resultados del tercer capítulo permiten enumerar una serie de aspectos con los que se busca apuntar los retos y limitaciones que tienen las CAR, en materia ambiental de cara al posconflicto.

- Respecto a la restitución de tierras, las CAR no hacen parte directamente de este proceso; es destacable que tienen conocimiento detallado del territorio y cercanía con las regiones, por lo cual juegan un papel determinante en la entrega de información. Sin embargo, estas entidades no cuentan con las herramientas y los profesionales necesarios para la recolección de información y los datos de análisis que permitan realizar, de manera puntual, una colaboración con la Unidad de Restitución de Tierras. Este consiste, por lo tanto, en un limitante a considerar.
- En materia de cultivos ilícitos, las CAR tienen responsabilidad en relación con la generación de procesos de ocupación de los territorios desde un enfoque ambiental y sostenible, pues en complemento con lo que se vio en el primer capítulo, fue muy alto el impacto del conflicto sobre algunos sectores, donde hubo deterioro y destrucción del ambiente, y por lo tanto, afectación de los recursos naturales. A la vez que es urgente que se apliquen acciones que eviten que las zonas que permanecieron protegidas durante y por el conflicto, no vayan a ser sobreexplotadas ya que hay mayor acceso a ellas.
- En relación con el OT, este tiene que ser considerado de manera previa por parte de las CAR. Esta obligatoriedad es fundamental para el posconflicto, por el conocimiento y cercanía que tienen estas entidades con las comunidades. En tanto que el OT es principio básico de la reforma rural integral, se encuentra que las CAR tiene un mayor margen de acción para influenciar profundamente en la toma de decisiones al respecto.

- Aunque los servicios ambientales, y de manera explícita, el medio ambiente no se encuentre en el acuerdo de paz, las CAR deben continuar impulsando la concertación, articulación y diseño de estrategias para difundir los servicios ambientales, pues han tenido buenos resultados y esto puede contribuir directamente en el cumplimiento de los acuerdos. En la medida que se garantice el buen uso y estado de los recursos, así como su recuperación, es posible brindar a las víctimas las herramientas necesarias para empezar una nueva vida y aprovechar completamente las oportunidades que da el posconflicto.
- En el informe presentado por el MADS (consideraciones ambientales para proyectos de pequeña infraestructura), se plantean las consideraciones ambientales en relación con el papel que tienen las CAR en los PDTE, demostrando que las CAR son quienes plantean los límites a la frontera agropecuaria, aprueban los proyectos productivos y regulan el uso de la tierra, crean propuestas que apunten al desarrollo sostenible de las comunidades, brindan información con el fin de construir la paz, concertar con los habitantes los acuerdos respecto al uso del suelo y adelantan estudios estadísticos e investigaciones que generen conciencia sobre los cultivos ilícitos, por lo tanto, se asume que las CAR juegan un papel determinante en las mencionadas consideraciones.

Sin embargo, visto desde el análisis realizado a lo largo del tercer capítulo, existe un panorama desolador de cara al posconflicto debido a que estas corporaciones sufren problemas internos en términos presupuestales, escasa coordinación con el nivel central y carencia de herramientas y profesionales, además los propósitos de reformas no han intentado solucionar los problemas y por el contrario lo han querido incrementar. En consecuencia, es probable que su accionar sea obstruido para la implementación del acuerdo, aspectos que podrían ser nefastos para el posconflicto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acción Ecológica. (09 de febrero de 2012). *CORPORACIÓN GRUPO SEMILLAS COLOMBIA ¿Qué son los servicios ambientales?* Obtenido de <http://www.semillas.org.co/es/qu-son-los-servicios-ambientales>
- Acuerdo final. (24 de septiembre de 2016). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Agencia de Renovación del Territorio. (19 de julio de 2019). *El Acuerdo Final y la Dimensión Ambiental*. Obtenido de El Acuerdo Final entre líneas: http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/el_acuerdo_final_y_la_dimen_sin_ambiental
- Arias, M. (2 de julio de 2018). *Chiribiquete, el paraíso escondido por la guerra*. Obtenido de <https://www.publimetro.co/co/noticias/2018/07/02/chiribiquete-paraíso-escondido-la-guerra.html>
- Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS–. (24 de junio 2016). *Las CAR, con el ambiente para la paz*. Obtenido de <https://cda.gov.co/es/noticias/las-car-con-el-ambiente-para-la-paz>
- Amaya Arias, Á. M. (2016). *El rol del Derecho Ambiental en la consolidación de una paz sostenible en Colombia*. Obtenido de https://www.academia.edu/37011306/El_rol_de_Derecho_Ambiental_en_la_consolidaci%C3%B3n_de_una_paz_sostenible_en_Colombia._2016_
- Base de datos de masacre del conflicto armado en Colombia. (2012). *Base en bitácoras del conflicto armado como la Revista Noche y Niebla (1996- 2012) y el Boletín Informativo Justicia y Paz (1988-1996)*. Bogotá: Base de datos de masacre del conflicto armado en Colombia.
- Baptiste, L. G., Hernández, S., & Polanco, R. (2002). *La fauna silvestre colombiana: una historia económica y social de un proceso de marginalización*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Fundación Natura.
- Centro de Memoria Histórica. (2014). *!Basta ya! COLOMBIA: MEMORIAS DE GUERRA Y DIGNIDAD*. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.

- Corporaciones Autónomas Regionales –CAR–. (s.f.). *Reseña Histórica*. Obtenido de <https://www.car.gov.co/vercontenido/2>
- Colprensa. (24 de noviembre de 2018). *Se cumplen dos años de la firma del acuerdo de paz con las Farc*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/se-cumplen-dos-anos-de-la-firma-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc.html>
- Corpoboyacá. (16 de julio de 2017). *Taller Incorporación del componente minero en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la Jurisdicción de Corpoboyacá*. Obtenido de Actividades: <https://www.corpoboyaca.gov.co/eventos/taller-incorporacion-del-componente-minero-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial-de-los-municipios-de-la-jurisdiccion-de-corpoboyaca/>
- CVC. (21 de junio de 2018). *Banco2 servicio ambiental comunitario Valle del Cauca*. Obtenido de <https://www.cvc.gov.co/banco2>
- Fundación para la reconciliación. (2018). *Las ESPERE: aporte al posconflicto en La Pradera, Putumayo*. Obtenido de Fundación para la Reconciliación: <http://fundacionparalareconciliacion.org/2018/10/27/las-espere-el-aporte-al-posconflicto-en-la-pradera-putumayo/>
- García, M., & Revelo, J. (30 de noviembre de 2017). *LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LOCAL EN COLOMBIA*. Obtenido de file:///C:/Users/n/Downloads/71098-376385-1-PB.pdf
- Hinestroza, L., Cuesta, D. Y., & Cossio, S. Y. (26 de julio de 2012). *Estudio jurídico sobre la aplicación del proceso sancionatorio ambiental para la protección de la fauna silvestre en tres municipios del departamento del Chocó, 2005-2010*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n38/n38a03.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM–. (2011). *Sistemas Agroforestales y Restauración Ecológica como medidas de adaptación al cambio climático en alta montaña. Proyecto Nacional de Adaptación al Cambio Climático –INAP – Componente B*. Bogotá: IDEAM y Conservación Internacional.
- Jiménez, K. P. (2016). *Las Corporaciones Autónomas Regionales y los procesos de restitución de tierras despojadas y abandonadas Forzosamente en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- López, C. (2016). *¡ADIÓS A LAS FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, estado y mercado para unir las tres Colombias*. Bogotá: DEBATE.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). *Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y*

su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital. Obtenido de http://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientaITerritorialyCoordinaciondelSIN/pdf/Orientaciones_para_la_definicion_y_actualiza_de_las__Det_Amb.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Ambientes para la paz: vida digna y reconciliación.* Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Obtenido de https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/Publicaciones%20proyectos/undp_co_medioambiente_Ambientespaz.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (30 de mayo de 2018). *Informe de rendición de cuentas. Construcción de paz.* Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20MADS.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Taller Incorporación de Determinantes Ambientales y de Gestión del riesgo en Instrumentos de Ordenamiento Territorial en la Región Caribe 19 y 20 de marzo, Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla.* Barranquilla: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (9 de junio de 2019). *Corporaciones Autónomas Regionales Instrumentos de Planificación Regional.* Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *AUTORIDADES AMBIENTALES EN COLOMBIA.* Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/autoridades>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Consideraciones ambientales para proyectos de pequeña infraestructura y productivos en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).*

Montes, C. (2018). La corrupción en el sector ambiental: un detrimento contra el patrimonio natural. En N. Arroyave, B. Ávila, P. Bernal, C. Montes, C. Conde, S. Coral, . . . G. Corredor, *CORRUPCIÓN EN COLOMBIA TOMO II: ENFOQUES SECTORIALES SOBRE CORRUPCIÓN.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Montes, C. (2018). La reglamentación del pago por servicios ambientales en la implementación del Acuerdo de Paz. Una novedad ilusoria. En M. Gutiérrez, B. Assy, B. Sarmiento, C. Montes, C. Molina, V. Gutiérrez, . . . W. Gamboa, *CÁTEDRA UNESCO DERECHOS HUMANOS Y VIOLENCIA: Gobierno y gobernanza. Justicia restaurativa y la relación con los derechos económicos,*

sociales y culturales (DESC) de las víctimas del conflicto armado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Transformación socioeconómica y biofísica asociadas con cultivos ilícitos en la región Sur del Meta - Guaviare 1990-2009.* Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (julio de 2015). *Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2014.* Obtenido de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf

Pacifista. (5 de septiembre de 2015). *Cinco animales que conviven con el conflicto armado.* Obtenido de <https://pacifista.tv/notas/cinco-animales-que-conviven-con-el-conflicto-armado/>

Pinzón, L. F., & Sotelo, H. (8 de octubre de 2016). *EFFECTOS DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS SOBRE EL MEDIO NATURAL EN COLOMBIA.* Obtenido de http://www.umng.edu.co/documents/10162/745281/V3N2_8.pdf

Portafolio. (24 de noviembre de 2016). *A las 11 de la mañana, Gobierno y Farc firman nuevo acuerdo de paz en Bogotá.* Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gobierno-y-farc-firman-nuevo-acuerdo-de-paz-en-bogota-501830>

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (septiembre de 2014). *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia.* Obtenido de <https://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-pazyambiente-2015.pdf>

Representantes de las comunidades del Chocó (2005). Entrevistas en el curso de la evaluación de los programas comunitarios auspiciados en el Pacífico y la región amazónica por parte de la embajada Real de los Países Bajos. (M. Rodríguez, Entrevistador)

Ríos, J. (2016). *BREVE HISTORIA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA.* Bogotá : CATARATA.

Rodríguez, C., Rodríguez, D., & Durán, H. (2017). *La paz ambiental Retos y propuestas para posacuerdo.* Bogotá: Dejusticia derecho justicia y sociedad.

- Rodríguez, L. K. (20 de octubre de 2009). *Los municipios colombianos y el conflicto armado Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n70/n70a05.pdf>
- Sarria Olcos, C. (10 de 09 de 2018). Funciones de las instituciones. (O. Gil Morales, Entrevistador)
- Semana. (12 de diciembre de 2016). *El papel de los veedores ambientales después del Acuerdo de Paz*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/corporaciones-autonomas-y-su-papel-en-en-acuerdo-de-paz/36652>
- Semana. (23 de febrero de 2017). *CARs rechazan la reforma que restringiría su autonomía*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/corporaciones-autonomas-rechazan-reforma-que-restringiria-su-autonomia/37175>
- SINCHI. (2016). Macarena Sostenible con más capacidad para la paz - Mascapaz. Obtenido de Mascapaz: <https://www.sinchi.org.co/macarena-sostenible-con-capacidad-para-la-paz>
- SINCHI. (2018). Investigación en relictos de bosque como estrategia para generar bienes y servicios ambientales en el departamento del Guaviare. Código BPIN 2013000100190. Guaviare: Instituto Sinchi.
- Sistema de Información Ambiental de Colombia –SIAC–. (30 de enero de 2019). *Especies y poblaciones*. Obtenido de <http://www.siac.gov.co/biodiversidadespecies>
- Tobón, G. (2013). *Cultivos ilícitos: la ilusión del desarrollo*. Obtenido de Facultad de Estudios Ambientales y Rurales: <https://www.javeriana.edu.co/blogs/gtobon/pagina-ejemplo/>
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2011). *Coordinación armónica entre entidades del sector público en materia de restitución de tierras despojadas*. Bogotá: Exprecards.
- Universidad del Rosario. (s.f.). *Postconflicto*. Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/jurisprudencia-reconciliacion/ur/Postconflicto/>
- Zuluaga, C. (mayo de 2014). BanCO2 Servicios ambientales comunitarios. BanCO2 Desarrollo Sostenible y Conservación Compensación y pago por Servicios Ambientales. *V Foro de Cambio Climático Co-Procesamiento*. Cornare, Bogotá: FICEM.

NORMATIVIDAD

Congreso de la República

Ley 2 de 1959 “Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.”

Ley 3 de 1961 “Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá.”

Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

Ley 70 de 1993 “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.”

Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”

Presidencia de la República.

Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

Decreto 1608 de 1978 “Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre.”

Decreto 1791 de 1996 “Por medio de la cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.”

Decreto 1200 de 2004 “Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan otras disposiciones.”

Decreto 979 de 2006 “Por el cual se modifican los artículos 7,10, 93, 94 y 108 del Decreto 948 de 1995.”

Decreto 1498 de 2008 “Por el cual se reglamenta el párrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° de la Ley 139 de 1994.”

Decreto 4829 de 2011 “Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.”

Decreto 2041 de 2014 “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único.”

Decreto 1007 de 2018 “Por el cual se reglamenta lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos.”

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

Resolución 964 de 2007 “Por la cual se modifica la Resolución número 643 del 02 de junio de 2004 y se regula el artículo 12 del Decreto 1200 de 20 de abril de 2004”

Resolución 909 de 2008 “Por la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y se dictan otras disposiciones.”

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Resolución 910 de 2008 “Por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamenta el artículo 91 del Decreto 948 de 1995 y se adoptan otras disposiciones”

Resolución 0470 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Bosques de Paz”

Departamento Nacional de Planeación

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2016). *Documento CONPES 3867. Estrategia de Preparación Institucional Para la Paz y el Posconflicto*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2017). *Documento CONPES 3886. Lineamientos de Política Y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales*

para la Construcción de Paz. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3886.pdf>

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2018). *Documento CONPES 3915. Lineamientos de Política y Estrategias Para el Desarrollo Regional Sostenible del Macizo Colombiano*. Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/12-Conpes%20No.%203915-2018.pdf>

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional

Sentencia C-216 de 2011 M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

Sentencia C-035 de 2016 M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Consejo de Estado

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 22 de marzo de 2018, Ref.: 05001-23-31-000-2008-00254-01, C. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.