

Redes sociales sobre gobernanza estatal: análisis de las relaciones entre actores del Estado en el marco de la expedición Santander BIO

CONTRATO No. 18-17-199-062PS para la “prestar los servicios profesionales para recopilar, sistematizar y analizar información sobre la gobernanza ambiental en instituciones públicas y privadas del Departamento de Santander, en el marco del Convenio No. 17 - 199 y bajo los lineamientos y directrices definidos por el supervisor del contrato”.

María Cristina Hernández Hurtado

Supervisor: Maria Fernanda Pereira Sotelo

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
Bogotá, D.C., 2019

Catalogación en la fuente.

Hernández, María Cristina

Redes sociales sobre gobernanza estatal: análisis de las relaciones entre actores del Estado en el marco de la expedición Santander BIO = Social networks of state governance: analysis of the relations among states players in the framework of the expedition Santander BIO. / María Cristina Hernández - Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2019.

57 p.: il.; 28 x 21.5 cm.

Incluye bibliografía, tablas,

1. Resumen ejecutivo. - 2. Introducción. - 3. Marco teórico. - 4. Metodología. - 5. Primera parte. - 6. Segunda Parte. - 7. Conclusiones y recomendaciones. - 8. Bibliografía. I. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt II. Considerations for the development of an information policy in relation to the Final Technical Report.

Cómo citar este documento:

Hernández, M.C. (2019). Redes sociales sobre gobernanza estatal: análisis de las relaciones entre actores del Estado en el marco de la expedición Santander BIO. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	5
Introducción	6
Marco teórico.....	8
Metodología	11
Primera parte. Red normativa: discusiones sobre el Sistema Nacional Ambiental (SINA)	15
Segunda Parte. Red nacional, departamental y de los municipios de Santa Bárbara, El Carmen del Chucurí y Cimitarra	33
a) Red de actores nacionales	37
b) Red de actores departamentales	44
c) Redes de actores municipales de Cimitarra.....	50
Santa Bárbara	59
El Carmen del Chucurí.....	70
Conclusiones y recomendaciones.....	77
Bibliografía	80

Tabla de Ilustraciones

Figura 1. Mecanismos y estrategias de la gobernanza ambiental. Adaptado de (Lemos y Agrawal, 2006).	9
Figura 2. Modificado según marco conceptual del IPBES, (dÍaz et al., 2015) y Agrawal (2006). En verde las variables incluidas en la IPBES del marco de SSE.....	10
Figura 3. ADICO en Ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015.	17
Figura 4 Sistema Nacional Ambiental SINA. Elaboración propia.....	20
Figura 5. ADICO sentencia T 361 de 2017.....	21
Figura 6. ADICO en la Constitución Política.....	26
Figura 7. Adico en la ley 1448 del 2011.....	30
Figura 8. Actores estatales analizados.....	31
Figura 9. Red normativa.....	32
Figura 10. <i>Red OUT</i> Cimitarra.....	35
Figura 11. <i>Red IN Cimitarra</i>	36
Figura 12. ADICO en el Decreto 2820 de 2010.	38
Figura 13. ADICO en el Decreto 1603 de 1994.	43
Figura 14. ADICO decreto 1076 de 2015.	55
Figura 15. ADICO Decreto 1076 de 2015 (2).....	56
Figura 16. Adico en el Decreto 1076 (3).....	62
Figura 17. Adico en el Decreto 1076 (4).....	68
Figura 18. Adico en la ley 99 de 1993.....	71
Figura 19. Adico en el Decreto 1076 de 2015 (5).....	72
Figura 20. Adico en la ley 160 de 1994.....	73

Anexos

Anexo 1. Instrumento para aplicar las redes en los actores estatales.....	84
Anexo 2. Formulario de aprovechamiento forestal doméstico.	86
Anexo 3. Formulario de Concesión de Aguas Superficiales.....	88

Resumen ejecutivo

En el análisis sobre instituciones formales, es decir, el conjunto de normas, reglas y estrategias establecidas a través de las leyes y la normatividad en el marco de la expedición Santander Biosurgieron diferentes niveles como los actores estatales se relacionan en el nivel nacional y el local. Este informe pretende dar cuenta de cómo es esta relación desde dos perspectivas: la normativa en donde se encuentran establecidos los límites y funciones de cada uno de estos actores y desde la red aplicada, que contrasta los usos que estos actores le dan a las normas, reglas y estrategias. La pretensión principal fue reconocer la gobernabilidad sobre el agua y los bosques, y encontrar vías para transitar hacia una gobernanza ambiental efectiva.

Este informe se divide entonces en dos grandes partes, siendo la primera la red normativa y a segunda la red aplicada. En las conclusiones y recomendaciones se incluyen posibles arreglos institucionales que pueden realizarse en los niveles nacional, departamental y municipal para generar esta transición entre gobernabilidad y gobernanza ambiental.

Introducción

Este documento presenta los resultados de la investigación realizada por el equipo de gobernanza ambiental en el marco de la expedición Santander BIO en lo relacionado con las instituciones formales, es decir, el conjunto de normas, reglas y estrategias establecidas a través de las leyes y la normatividad¹. La metodología usada en este estudio fue el de análisis de redes sociales dirigidas, la cual permite comprender la forma como los diferentes actores sociales se relacionan y reconocen, y cuál es la intensidad de las relaciones que establecen. El entendimiento de las redes como explicación de la relación entre la naturaleza y la sociedad sigue lo propuesto en la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES), acoplada al esquema de Sistemas Socioecológicos (SSE).

El actor sobre el que se enfocó esta investigación fue el Estado, y específicamente sus prácticas políticas de funcionamiento, es decir, sus formas de operatividad que pueden estar lejos de las visiones racionalizadas contenidas en las leyes o demás instrumentos². Esta visión, cercana a lo que han realizado diversos etnógrafos del Estado, critica la existencia y naturalización de un “Estado burocratizado centralizado”³, y abre las puertas a observar dinámicas de funcionamiento descentralizadas y no necesariamente organizadas. Si bien la etnografía sería, según esta visión, la metodología adecuada para realizar este tipo de análisis, preferimos el análisis de redes sociales debido a la posibilidad que otorgaba de y al corto tiempo en campo con el que se contaba.⁴

¹ Ostrom Et al 2002; Martín López et al 2012

² Das, V. y Poole, D. (Eds.). (2004). “Introduction: State and Its Margins: Comparative Ethnographies” en *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 3-33). Santa Fe: SAR Press

³ Ibíd, p. 21

⁴ Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis. Methods and Application. Structural Analysis in the social sciences* No. 8. Cambridge: Cambridge University press.

Esta metodología puede integrar múltiples actores y niveles en el diálogo y toma de decisiones, lo cual permite conocer el impacto que cada actor tiene en su forma de relacionarse con el otro. En el caso de la investigación llevada a cabo por Palacio (2015), central para este estudio, los actores fueron categorizados como público, privado, academia y comunidad. En la presente investigación son Estado, comunidades y mercado, y los niveles como internacional, nacional, regional y local en la investigación de esta autora, para esta investigación son: nacional, departamental y municipal. Para ello, fue construida en un primer momento una red que explica la forma como se relacionan los actores desde los parámetros establecidos en la normatividad ambiental. Esa primera red fue denominada como la red normativa y es desarrollada en la primera parte de este informe. Las siguientes tres redes corresponden al relacionamiento de los actores estatales de cada uno de los municipios que fueron priorizados en el marco de la expedición, que fueron Santa Bárbara, El Carmen de Chucurí y Cimitarra.

La red normativa discute sobre qué es el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y quiénes son los diferentes actores que lo conforman. Esta sección también profundiza sobre el lugar que tienen los jueces de restitución de tierras en la delimitación de áreas protegidas. Así mismo, a través de una reconstrucción jurisprudencial, **esta red busca ampliar los límites del gobierno ambiental al de la gobernanza ambiental, reconstruyendo por medio de los precedentes de la Corte Constitucional el lugar de las comunidades en esta toma de decisiones.**

Debido a que los actores identificados en la red normativa funcionan en diferentes niveles (nacional, departamental y municipal) así fue distribuida la segunda parte del trabajo. Primero será analizada la relación de los actores en el nivel nacional, después en el departamental y por último en el municipal. Las redes del nivel municipal comienzan con el análisis de Santa Bárbara. Sus actores estatales, tal vez por su cercanía con la supervisión de la cercana área metropolitana de Bucaramanga, tienen un estricto manejo de las reglas, normas y estrategias para la administración de los bosques y el agua en el cuidado de áreas de especial protección cercanas y de alto interés en la capital Santandereana como el páramo de Santurbán y el páramo del Almorzadero. Las dinámicas de El Carmén de Chucurí y Cimitarra obedecen a las dinámicas

propias del Magdalena Medio, marcadas por una relación aún latente con el conflicto armado, ya sea alrededor de dinámicas transicionales exitosas como el caso de El Carmén, o dinámicas de transformación del conflicto como en el caso de Cimitarra.

Este informe se divide entonces en dos grandes partes. En la primera, se expone la red normativa y las discusiones alrededor del gobierno y gobernanza en el SINA. En la segunda, se presentan las redes del nivel nacional, departamental y de cada uno de los tres municipios focalizados en el marco de la expedición (Santa Bárbara, El Carmen de Chucurí y Cimitarra). El informe concluye con consejos alrededor del rol de los actores estatales y una retroalimentación del proceso metodológico general.

Marco teórico

Un concepto fundamental y central a lo largo de este informe es la de *gobernanza*. Esta es entendida como múltiples procesos y estructuras relacionadas con la toma de decisiones asociadas con el acceso y manejo a los recursos (Folke et al. 2005a; Folke 2006; Liu et al. 2007) y la distribución del poder (Graham et al. 2003). Así, el uso del término gobernanza implica “la radicalización de procesos de descentralización en los que el uso de los recursos del territorio se deriva de decisiones coordinadas voluntariamente por la organización de los propios actores sociales”⁵.

La diferencia entre las categorías de gobierno y gobernanza está relacionada con el nivel de protagonismo y participación de cada uno de los actores que intervienen en los procesos de

⁵ Dolly Cristina Palacio. (2015) *Redes, actores y gobernanza desde un enfoque relacional*. Colección hojas de ruta. Guías para el estudio socioecológico de la alta montaña en Colombia, libro 2, Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

governabilidad⁶. En el análisis desde una perspectiva policéntrica hay tres actores que desde la gobernanza se encuentran: el Estado, el mercado y la comunidad⁷.



Figura 1. Mecanismos y estrategias de la gobernanza ambiental. Adaptado de (Lemos y Agrawal, 2006).

El actor sobre el que esta investigación se enfoca es el Estado. Bajo esta concepción, el Estado es comprendido como las organizaciones e instituciones vinculadas a la administración pública. Las variables para analizar su rol parten de las construidas por el marco teórico propuesto por la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES) junto con

⁶ Zárate, G. (2007). “Del gobierno a la gobernabilidad de los recursos hídricos en México” en H. Cotler (Comp). El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental (pp. 173-182). México: SEMARNAT; Bonet i Marti, J. (2006). Vulnerabilidad Relacional. Análisis del fenómeno y pautas de intervención. *Redes, Revista hispana para el análisis de redes sociales*. 11(4)

⁷ Lemos, M. Agrawal, A (2006) “Environmental governance”. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297-325.

el de Sistemas Socioecológicos (SSE), a escala de paisaje⁸. Debido a que lo que se observó fueron las instituciones de carácter formal, estas se integraron dentro de este análisis como las normas, reglas y estrategias formales de los grupos que dependen de los recursos. Y, a forma como estos grupos generan reglas que sancionan, prohíben o definen límites, intermedian la relación con los elementos del paisaje (bosques, cuerpos de agua y sistemas productivos) para obtener beneficios de la naturaleza.

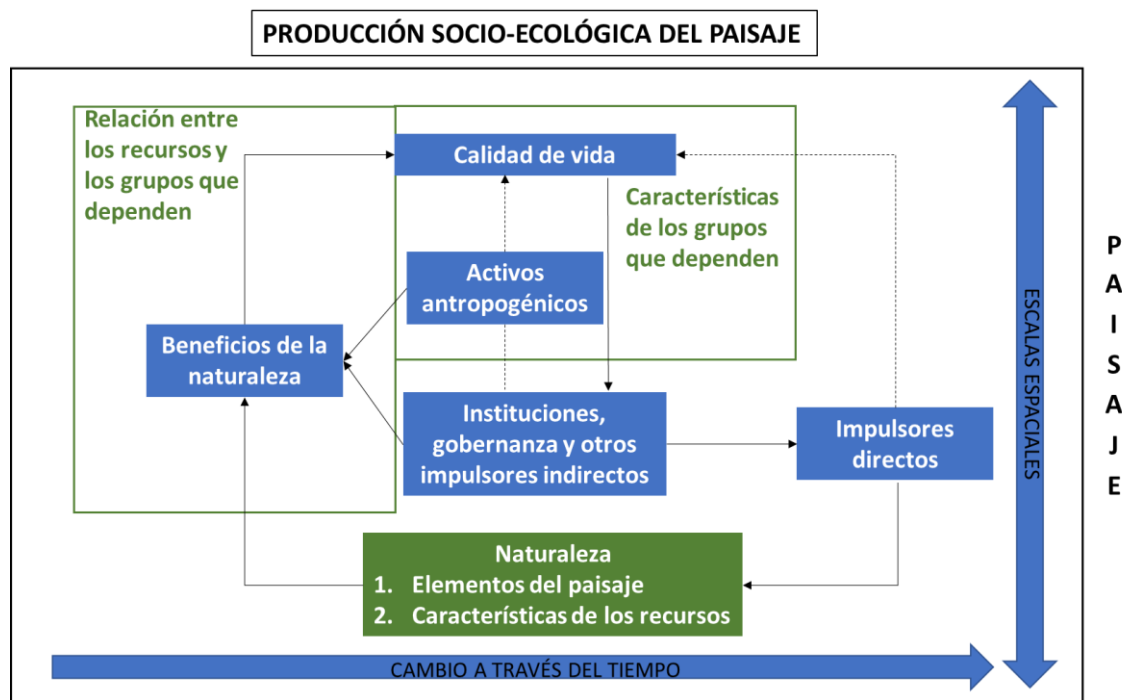


Figura 2. Modificado según marco conceptual del IPBES, (dÍaz et al., 2015) y Agrawal (2006). En verde las variables incluidas en la IPBES del marco de SSE.

Las variables a las que este informe responde son las de *Instituciones, gobernanza y otros impulsores directos*, y a las categorías: de definición de límites, normas, sanciones externas, relación entre lo

⁸ *Ibíd.*

gubernamental y lo local, declaratorias de zonas protegidas, presencia y acciones de actores armados y presencia y acciones de entes gubernamentales en el marco del postconflicto.

Metodología

La metodología de redes sociales en actores estatales fue desarrollada recientemente (Mitchel 1992). La forma como debe ser aplicada se ha cuestionado (Winkels, 2014) y depende de las finalidades y tiempos de la investigación a realizar⁹. Siguiendo el supuesto que el Estado no es una entidad monolítica, sino que se encuentra, a fin de cuentas, compuesto por personas que actúan de manera indistinta dependiendo de múltiples variables dentro de las que se ha destacado en las ciencias sociales el contexto, la hipótesis de esta investigación es que: en cada municipio focalizado los actores estatales se relacionan de distinta forma. Esta hipótesis pudo haberse estudiado de alguna de dos formas, ambas a través de la metodología de redes. La primera, realizando un análisis dirigido en el que los actores estatales fueran entrevistados identificaran con qué otros actores se relacionan dentro de una lista de instituciones previamente elaborada. La segunda, realizando preguntas abiertas donde los actores estatales identificaran libremente con qué otros actores se relacionan. Para esta investigación fue elegida la primera forma de recolección de información, ya que uno de los objetivos de este apartado fue identificar las diferencias entre lo dispuesto en las normas y el actuar estatal en su forma de relacionamiento. Por ello, era necesario analizar cuáles eran las normas que delimitaban el funcionamiento de determinados actores estatales en la gobernanza ambiental y cómo se relacionaban con otros actores previamente identificados. Esto se denominó como red normativa.

En la realización de este tipo de redes también existen varias formas para ser realizadas¹⁰. Debido a la vasta actualización con la que cuenta la producción normativa a nivel global, los

⁹ Radboud Winkels & Nikola Lettieri. *2nd international workshop on network analysis in law*. NAIL 2014, disponible en: <http://www.leibnizcenter.org/~winkels/NAil2014-pre-proceedings.pdf>

¹⁰ Marios Koniaris, Ioannis Anagnostopoulos, and Yannis Vassiliou. "Network Analysis in the Legal Domain: A complex model for European Union legal sources" *Journal of Complex Networks*, Volume 6, Issue 2, 1 April 2018, Pages 243–268.

investigadores deciden según los tiempos con los que cuentan, qué tipo de normas integrar dentro de su análisis. Por ejemplo, en un estudio de la red normativa generada por los instrumentos producidos por la Unión Europea, los investigadores contaron con más de un año para realizar toda la actualización normativa pero, sorprendentemente, en el momento de publicar la red esta ya se encontraba desactualizada (Konjaris et al, 2018). En Santander Bio nos limitamos a tomar la normatividad básica que define los actores estatales integrantes de la institucionalidad ambiental e incluyendo actores establecidos en la jurisprudencia constitucional y lo avanzado en la institucionalidad transicional (especialmente en restitución de tierras). Este énfasis se dio por las características propias de los municipios que han implementado arreglos institucionales para transitar hacia la paz, como los municipios de Cimitarra y El Carmen de Chucurí. Los dilemas de la restitución de tierras con las áreas protegidas en estos municipios han generado, en la esfera judicial, reflexiones y enseñanzas sobre la necesaria articulación entre los actores estatales que se encuentran encargados de ejecutar las políticas transicionales y los que ordinariamente lo han hecho. Esto, por la necesidad identificada de lograr comprender, en medio de la transición hacia la paz, la relación entre gobernanza ambiental y el conflicto armado.

Una vez identificados los actores estatales de esta red normativa, fue construida una matriz de relaciones que buscó confirmar la existencia o no de estas entre los entes gubernamentales, en los municipios focalizados por este proyecto. La matriz llevada a los territorios se encuentra en el Anexo 1. En ella, cada actor entrevistado debía identificar si se relacionaba o no con el otro actor previamente identificado y cuál era la intensidad de su relación, calificándola de 1 a 5. Este instrumento era aplicado al finalizar una entrevista en la que previamente cada actor describía su labor dentro del Estado o como integrante de una Junta de Acción Comunal, las dinámicas propias del territorio que habitaba, y las mayores problemáticas que identificaba en su quehacer.

Las dinámicas de las instituciones estatales de escala nacional no se transformaron en cada uno de los municipios debido a que fueron entrevistadas personas que residen en Bogotá. Sin

embargo, institucionalidades que se pensaría serían nacionales como Parques Nacionales Naturales, tuvieron formas de relacionamiento distinto debido al diverso actuar de sus sedes. Ahora, actores del nivel municipal como las Alcaldías mostraron formas distintas de relacionamiento y de identificación de otros actores, así como actores veredales: como las Juntas de Acción Comunal. Las entrevistas también dieron cabida a la comprensión de uno de los objetivos de esta investigación ya explicado en el marco teórico, que es la comprensión de las características de los grupos que dependen de los recursos en la creación de instituciones (normas, reglas y estrategias) que intermedian la relación para obtener beneficios de la naturaleza.

La aplicación de redes, permitió entrever la diversidad existente en el actuar institucional, pero así mismo observar permanencias en instituciones referenciadas continuamente como la Policía Nacional o las Corporaciones Autónomas Regionales. Las explicaciones de cada una de estas formas de relacionamiento pueden dar cabida a una multiplicidad de investigaciones que quedan abiertas sobre la variedad de formas como los actores estatales se referencian unos a otros.

Los productos entonces de cada una de las redes aplicadas fueron dos tipos de redes: las *Redes IN* que dan cuenta de la forma como cada actor es referenciado por los otros y las *Redes OUT* que dan cuenta de cómo es actor referencia a los demás actores en su relacionamiento. Las diferencias entre estas *Redes In* y *Out* serán analizadas en la segunda parte de este informe.

Para la clasificación de una norma, regla o estrategia fue aplicada la sintaxis gramática de las instituciones desarrollada por Ostrom (2005), que consta de 5 componentes:

1. Atributos (A): El valor que tiene cualquier “participante” que distingue quien aplica la institución.
2. Deóntica (D): Posee los tres verbos modales: lo que puede, lo que se debe y no que no se debe.
3. Propósito (I, del inglés Aim): Describe las acciones o salidas (outcome) particulares en una situación de acción en la cual la deóntica es asignada.

4. Condiciones (C): Lo que define cuando y donde una acción o salidas (outcome) es permitido, obligado o prohibido.
5. De lo contrario (O, del inglés Or else): Lo que la institucionalidad asigna en consecuencia de no seguir la regla. (Solo las reglas incluyen esto).

Si al final del análisis se afirman las 5 siglas (ADICO), nos encontramos ante una regla, es decir una determinación acerca de lo que se puede, debe o no hacer y que generalmente incluyen una sanción. Si sólo se afirman 4 (ADIC), nos encontramos ante una norma, es decir un acuerdo a los que llegan ciertas personas que comparten estándares de cómo comportarse con respecto a los recursos. Si se afirman 3 (AIC) nos encontramos ante una estrategia, es decir, acciones tanto planificadas como realizadas para cumplir un objetivo. Este análisis permite comprender el funcionamiento institucional y dirigir los arreglos institucionales hacia acciones específicas. Por ejemplo, en caso que nos encontremos ante una estrategia debe estudiarse que tan claro es el enunciado para influir el comportamiento y cómo pueden hacerse arreglos en el mismo para que así lo haga. Si nos encontramos ante una norma hay que detenerse en comprender si las condiciones que la posibilitan se están cumpliendo a cabalidad (un tiempo o espacio determinado, el cumplimiento de otro paso dentro de un proceso). Si nos encontramos ante una regla deben observarse dos aspectos. Primero, lo relacionado con las sanciones y el monitoreo; segundo, lo relacionado con el tipo de regla. La observación de lo primero, las sanciones y el monitoreo, se resumen en el cumplimiento del “o si no” que caracteriza a todas las reglas. Lo ideal es que el actor que monitoree no sea el mismo al actor que sancione, para generar mayor claridad en las funciones y el actuar institucional. Lo segundo que debe observarse es el tipo de regla ante la que nos encontramos, que puede ser una regla de posición, de límite, de elección, de agregación, de información, de pago o de alcance REF.

Las reglas de posición son las reglas que asignan una posición de autoridad, y la persona o número de personas que pueden ejercerla. Las reglas de límite establecen quién es el elegible para entrar en una posición, y el proceso que le permite entrar y salir de esta. Las reglas de elección

se refieren a las condiciones en las que, quién ocupa determinada posición, puede debe o no debe tomar decisiones. Las reglas de agregación son las reglas que asignan la autoridad, ya sea a una sola persona (regla de agregación asimétrica) o a varias (simétrica) para tomar decisiones en un proceso de decisión o nodo de decisión. Las reglas de información autorizan el flujo en los canales de información entre los participantes, y asignan la obligación, permiso, o prohíben la comunicación de los participantes en posiciones particulares de nodos de decisión. Las reglas de pago son las reglas que asignan recompensas externas o sanciones a acciones particulares. Por último, las reglas de alcance son las que afectan el resultado de las acciones. Si la regla no es de posición, límite, información, pago o agregación, entonces es una regla de decisión o de alcance.

La comprensión de las instituciones a través de sus normas, reglas y estrategias permite dirigir los arreglos institucionales hacia acciones específicas como la sanción. A su vez, el monitoreo o la necesidad de generar enunciados más claros y el comprender el tipo de regla permite analizar las condiciones que le otorgan atributos a determinados actores para decidir, y si estas condiciones son simétricas o asimétricas en la toma de decisiones. Así, esta caracterización permitirá analizar los arreglos institucionales a los que ha llegado el Estado con la comunidad y como las directrices estatales han determinado o no, el uso y acceso a los recursos naturales.

La hipótesis de este trabajo es que las posibilidades de hablar de gobernanza ambiental dentro del Estado se encuentran fuera de los límites de lo que ha sido considerado como Sistema Nacional Ambiental y se encuentran en las posibilidades que ha abierto la Corte Constitucional en la participación de las comunidades en la toma de decisiones y que estas se configuran de forma detallada para cada contexto, como se comentó previamente.

Primera parte. Red normativa: discusiones sobre el Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Este aparte resumirá las distintas definiciones de lo que es el SINA, cómo se ha ido transformando jurídicamente y las integraciones de actores estatales, -el lugar de cada uno y sus

relaciones. En el análisis de los actores estatales relacionados con el gobierno de los recursos naturales en Colombia ha preponderado la profundización sobre la historia, funciones y desempeño de lo que es conocido como el Sistema Nacional Ambiental (SINA)¹¹. Los debates alrededor de los actores que lo componen, su jerarquía y limitación de funciones, están actualmente en fuertes discusiones relacionadas con la participación y toma de decisiones de las comunidades y actores del nivel municipal –tensiones alrededor de la descentralización estatal. De este modo, la comprensión de lo que es el SINA no fue limitada a lo que correspondería con el nivel central o reducirlo a un sistema jerárquico precedido por el Ministerio de Medio Ambiente resultaría reduccionista respecto a los actores que participan en la gobernanza ambiental en los territorios. En diálogo con esto, al final será aplicada la sintaxis gramática de las instituciones contenidas en la Ley 99 de 1993 y el decreto 1076 del 2015 como lo sugiere Ostrom (2005) en los instrumentos formales de gobernanza identificados como más significativos.

Una primera aproximación es de los actores estatales que tienen asignaciones exclusivas presupuestales como integrantes del SINA. Estas asignaciones, repetitivas en los planes de desarrollo nacionales desde 1994 integran a las Corporaciones Autónomas Regionales (asignación del 85% de estos recursos), al Ministerio de Medio Ambiente, Parques Nacionales Naturales y los cuatro institutos de investigación: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), el

¹¹ Julio Carrizosa Umaña “Instituciones Y Ambiente” en *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Bogotá, Heinrich Böll, 2008. Guillermo Rudas Lleras “Financiación del sistema nacional ambiental de Colombia: 1995-2006 y proyecciones 2007-2010” en *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Bogotá, Heinrich Böll, 2008. Iván López Dávila, “Institucionalidad ambiental. Avances, retrocesos y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental” en *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006. Manuel Rodríguez Becerra, “¿Hacer más verde al estado colombiano?”, *Revista de Estudios Sociales*, No. 32, 2009, pp 18-33.

Instituto Amazónico de Investigación (SINCHI) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), que tienen una asignación total del 15% de los recursos¹².

Una segundo enfoque está fundamentado en una de las leyes rectoras de la política ambiental colombiana, la ley 99 de 1993, y el decreto 1076 de 2015 que recopila toda la reglamentación ambiental hasta el 2015 y que, termina por ordenar el SINA, entre otras determinaciones. Estas dos leyes rectoras de la política ambiental colombiana se ajustan a lo que según Olstrom (2006) son las normas, es decir, acuerdos a los que llegan ciertas personas que comparten estándares de cómo comportarse con respecto a los recursos (Tabla 1).

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Art 4. Ley 99 de 1993. El Sistema Nacional Ambiental, SINA es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley	SINA		x		Poner en marcha los principios generales ambientales	Según los principios ambientales contenidos en la ley	
Decreto 1076 de 2015. ARTÍCULO 1.1.1.1.1 Objetivo. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación	Min Ambiente		x		Asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos	Garantizar cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación	

Figura 3. ADICO en Ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015.

Tanto la ley como el decreto contienen atributos, es decir, la distinción de quién aplica la regla, norma o estrategia. En el caso de la ley 99 de 1993 se trata del SINA y en el caso del decreto 1076 es el Ministerio de Medio Ambiente como rector del Sistema. El verbo en ambos casos corresponde al “deber” ya que se trata de competencias adjudicadas que no son facultativas, es

¹² Guillermo Rudas Lleras “Financiación del sistema nacional ambiental de Colombia: 1995-2006 y proyecciones 2007-2010”, en: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Bogotá, Heinrich Böll, 2008.

decir no son de elección de los actores a los que se les confiere una competencia. El fin del SINA según la ley 99 es el de poner en marcha los principios generales ambientales, y la condición de esta puesta en marcha es que sea según los principios ambientales contenidos en la ley. En el caso del decreto 1076 el fin del Ministerio de Medio Ambiente es el de asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes y programas con la condición de que garantice los derechos y deberes del Estado en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la nación, ¿a través del SINA?. En caso que los entes gubernamentales que hacen parte del SINA, incluido al Ministerio de Medio Ambiente, incumplan o excedan sus deberes, se encuentran sometidos al régimen disciplinario administrativo monitoreado y sancionado por la Procuraduría General de la Nación.

Sobre el SINA, la ley establece que este se trata de un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley, integrado por:

- Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en la Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
- La normatividad ¿nacioanal? específica actual, por ejemplo la ¿Constitución, leyes, decretos?.
- Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, y las autoridades ambientales de grandes centros urbanos y distritos.
- Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

Los actores que se añaden dentro de esta segundo enfoque? Perspectiva? Estructura? son las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y distritos. El decreto 1076 establece las funciones de cada una de estas entidades, salvo la de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales. Sobre el Ministerio de Medio Ambiente el decreto explica que este es el

organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del ser humano con la naturaleza y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Su función en relación con el SINA es la de coordinarlo para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos. Además, garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de la comunidad en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

Según este mismo decreto, las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), y las autoridades ambientales de grandes centros urbanos y distritos son consideradas como autoridades ambientales regionales. Las primeras son entes corporativos de carácter público, son creados por la ley e integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Además, están encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible. Las segundas son los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes que ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Tanto las Corporaciones como las autoridades departamentales y municipales tienen facultades policivas que pueden ejercer a través de la disposición de la Policía General de la Nación. Así mismo, este actor puede ejercer los medios preventivos y sancionatorios que le corresponden en la persecución de contravenciones ambientales. El siguiente gráfico contiene los actores definidos en la ley 99 y reglamentados por el decreto 1076 de 2015 (Figura 4).

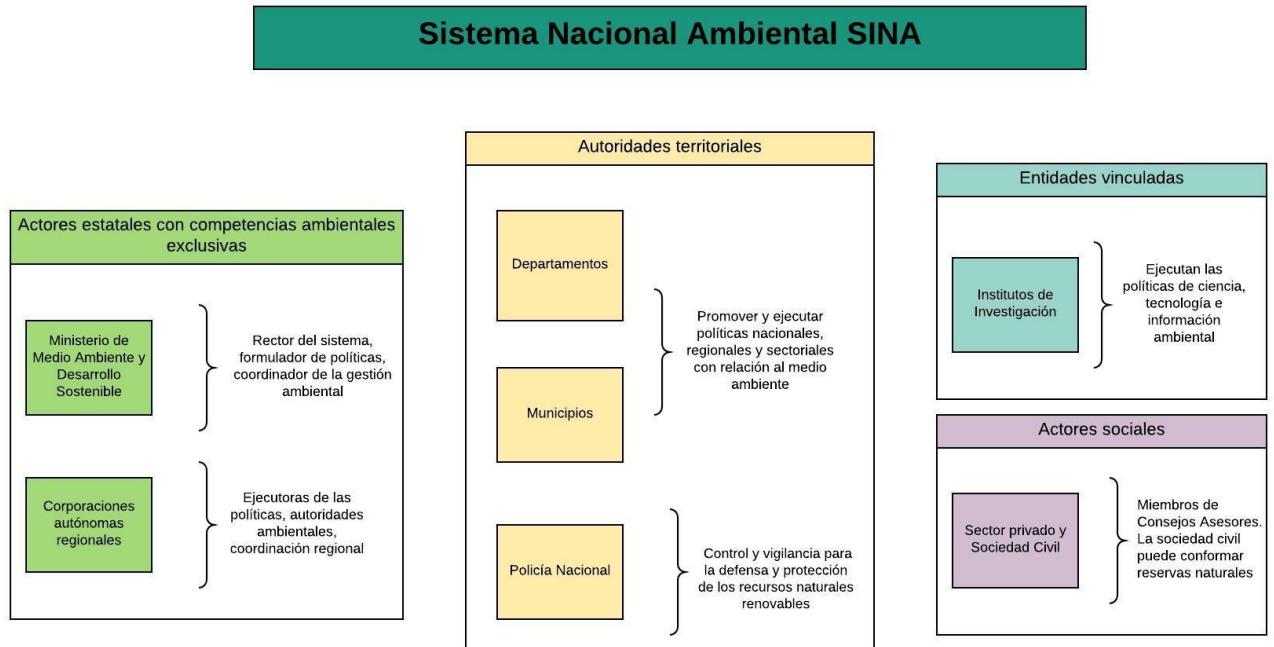


Figura 4 Sistema Nacional Ambiental SINA. Elaboración propia.

Este gráfico basado en la ley 99 de 1993 y el decreto 1076 de 2015 resume la estructura del SINA. Tanto la ley como el decreto se constituyen en reglas de posición que se caracterizan por la definición de una autoridad para actuar. La elección de quién dirige el ente rector del SINA, es decir, el ministro de Medio Ambiente, depende de una estructura jerárquica en cabeza del presidente. Según esto, la estructura del SINA obedece entonces a una estructura de gobierno ambiental más que de gobernanza, aunque en territorio esto no se vea tan claro, como se discutirá más adelante.

Sin embargo, desde la ley 99 de 1993 queda claro que el lugar de las comunidades es fundamental en el SINA pero las instancias participativas no terminan siendo definidas por esta ley; este lugar termina siendo definido por otras vías como la constitucional. Podría pensarse que la ley 1757

de 2015 que regula la participación ciudadana sería la que definiría estas instancias, sin embargo esta ley se enfoca en regular los mecanismos de participación ante corporaciones públicas que tienen todos los ciudadanos como el referendo, la revocatoria y la consulta popular. En cambio, por la vía constitucional, es decir a través del desarrollo de la jurisprudencia de la corte constitucional es que entran otros actores estatales que, si bien no se encuentran dentro del SINA? según la ley 99 de 1993, impactan fuertemente las instancias de participación de las comunidades y el lugar que todos los demás actores deben cumplir alrededor de esta participación. **Así, la Corte Constitucional, como garante de los derechos que se encuentran contenidos en la Constitución Política, cumple un rol fundamental en ampliar los significados de gobierno ambiental a gobernanza ambiental.** Una de las sentencias hito en este tema es la relacionada con la delimitación del páramo de Santurbán: la sentencia de tutela T 361 de 2017. Esta recoge en parte el derecho fundamental a la participación en temas ambientales. El análisis en ADICO muestra que esta sentencia recoge en parte normas, más que reglas:

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
<p>Sentencia T 361 de 2017. "Los elementos esenciales del derecho fundamental a la participación ambiental</p> <p>La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron los aspectos esenciales de ese derecho, como son: i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad. Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos".</p>	Ser ciudadano colombiano	x			Ejercer el derecho fundamental a la participación ambiental	Según lo establecido en la constitución	

Figura 5. ADICO sentencia T 361 de 2017

Si bien nos encontramos ante una regla, Ostrom (2005) explica que el hecho de no cumplir con el “De lo contrario” no quiere decir que las instituciones no puedan influir una acción como una regla. En este caso, la Corte Constitucional (y todo juez constitucional) cuenta con el incidente de desacato contenido en artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta la acción de

tutela. Este incidente consiste en un proceso que puede abrir un juez en caso que no se cumpla lo establecido en la orden del fallo tutela. La sanción es el arresto hasta por seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar. Por esta razón, estas vías constitucionales que no son integradas dentro de lo que comúnmente se considera como SINA, pueden tener un gran impacto. Por ejemplo, un desacato por parte del Ministerio de Medio Ambiente de una orden constitucional en lo referido a la participación ambiental puede llevar preso al ministro de medio ambiente, así la sentencia de participación ambiental (T 361 de 2017) no incluya expresamente la sanción.

Esta vía que se abre del derecho a la participación, es explicada a lo largo de la sentencia T 361 de 2017 y abre las posibilidades, a través de una norma que funciona como regla, de hablar de gobernanza ambiental. Lo primero que esta sentencia considera es que **el derecho a la participación es un derecho fundamental de carácter universal y expansivo que impone al estado el deber de incentivar la participación y no obstaculizar su ejercicio**. Esto, basado en una de las más fundamentales expresiones del principio democrático y uno de los principios rectores de la Constitución Política de 1991; por ello, se encuentra consagrado en los primeros artículos de la Carta Magna. El artículo 1º establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria (...) *democrática, participativa* y pluralista (...)”. El artículo 2, establece que es un fin esencial del Estado “(...) facilitar la participación de todos *en las decisiones que los afectan* y en la vida económica”.

El derecho a la participación ciudadana implica, entonces, un modelo de comportamiento tanto de los ciudadanos como del Estado, en el que todos deben participar en la definición del destino colectivo, postura ratificada por la Sentencia T – 135 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).¹³ Además, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho a la participación

¹³ Sentencia T – 135 de 2013 Jorge Iván Palacio, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales a la participación, al mínimo vital, a la vida digna y al trabajo de 7 habitantes de las zonas aledañas a la represa del QUIMBO, quienes no habían sido incluidos en el censo de afectados por el proyecto y le sean otorgados los beneficios previstos en la resolución 899 de 2009.

ciudadana es **un derecho universal y expansivo**. Esto quiere decir que ha de ampliarse progresivamente, lo cual necesariamente implica que se retiren los obstáculos y trabas que impiden la realización de la democracia. La participación ciudadana es así un derecho fundamental y un principio constitucional que implica obligaciones en cabeza del Estado orientadas a que todo ciudadano pueda participar en la toma de las decisiones que le incumben: se trata de un derecho que define la posición de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Lo segundo que trata la sentencia es el derecho a la participación en temas ambientales en el ordenamiento jurídico y en instrumentos internacionales. En el desarrollo de la naturaleza universal, fundamental y expansiva del derecho a la participación ciudadana, la Constitución y la ley prevén, además, el derecho de los colombianos a la participación ciudadana en materias relacionadas con la afectación del medio ambiente como lo prevé explícitamente el **artículo 79 de la Constitución: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.** La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. La Convención de Aarhus de 1998 de la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas es otro instrumento internacional que, si bien no es vinculante dentro del ordenamiento jurídico colombiano, ha sido citado reiteradamente por la Corte Constitucional. Este instrumento es un referente necesario en esta materia ya que se trata de la primera convención vinculante en el tema de participación ambiental¹⁴. La Convención reconoce que “en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente”.

¹⁴ La sentencia T 294 de 2014 aclara el significado de vinculante: “Si bien tales estándares están recogidos en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que carecen de fuerza obligatoria en el derecho interno, con fundamento en lo previsto en el artículo autoridad, en el sentido de ofrecer pautas interpretativas que orientan la definición del sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, estas sí plenamente vinculantes, que reconocen el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales”

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia constitucional, existen unas obligaciones sobre como debe ser la participación ambiental: previa a la toma de la decisión¹⁵, representativa (, es decir, debe involucrar a los sectores que se puedan ver afectados por la decisión: debe hacerse de manera libre e informada, poniendo a disposición del público todos los elementos que pueden incidir en el caso concreto. Debe ser activa y eficaz, es decir, que la opinión de las comunidades sea valorada adecuadamente e influya en la toma de esta decisión¹⁶.

Estos principios desarrollados por la Corte Constitucional la terminan integrando, si bien no a lo que es comúnmente reconocido como SINA, a considerarse como un actor central en la gobernanza ambiental. Como lo reconoce la Sentencia C – 035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz)¹⁷ Por medio de múltiples disposiciones, en la constitución de encuentran un bloque de principios que configuran lo que se ha denominado como “*Constitución ecológica*” o “*Constitución verde*”. En estas se consagran una serie de principios, derechos y deberes enfocados hacia la protección del ambiente y dirigidos a garantizar un modelo de desarrollo sostenible. En esa medida, por una parte, el ambiente sano se erige como un derecho de todo ciudadano y, por otra, se impone como un deber del Estado.

¹⁵ En este punto, considérese la Sentencia SU-133 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas. Mediante la cual la Corte protegió el derecho a la participación PREVIA de los mineros artesanales de Marmato, Caldas, ante la cesión de títulos mineros en la zona del municipio.

¹⁶ C 123 del 2014

¹⁷ Sentencia C – 035 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Reconoció la necesidad de proteger constitucionalmente los ecosistemas de páramo debido a su fragilidad y la ausencia de protección jurídica en que se encuentran, por lo cual se declaró la inconstitucionalidad de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, relativas a la excepción de la realización de actividades mineras, al interior del área delimitada como páramo, que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga.

La vía de protección de estos derechos fundamentales es la tutela, que se trata de uno de los derechos fundamentales rectores del sistema jurídico colombiano, que permite que cualquier ciudadano que vea vulnerado un derecho fundamental y haya acudido a las instancias ordinarias correspondientes pueda reclamar, ante un juez, su protección. Sin embargo, no es solo por la vía constitucional que la jurisdicción ordinaria entra a integrar la red normativa objeto de este análisis. También es por la vía ordinaria, sobre todo penal, que entra tanto la jurisdicción ordinaria como la Fiscalía. La relevancia de la protección al medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano encuentra su fundamento en diversas disposiciones constitucionales. Al respecto, cabe destacar el artículo 8° de la Constitución Política¹⁸, que establece la obligación del Estado y las personas de proteger la riquezas culturales y naturales de la Nación; el artículo 79¹⁹, contentivo del derecho a gozar de un ambiente sano; y el artículo 80²⁰, relativo a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

¹⁸ Constitución Política de Colombia [Const]. Art.8. Julio 7 de 1991 (Colombia).

¹⁹ Constitución Política de Colombia [Const]. Art.79. Julio 7 de 1991 (Colombia).

²⁰ Constitución Política de Colombia [Const]. Art.80. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Constitución Política. Art. 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.	Ser el Estado o persona natural		x		Proteger las riquezas culturales y naturales de la nación		
Art. 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.	Ser el Estado		x		Proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines		
ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.	Ser el Estado		x		Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución		

Figura 6. ADICO en la Constitución Política.

Todos estos derechos constitucionales se configuran bajo el análisis propuesto por Ostrom (2005) en un conjunto de acuerdos. Lo que habría que juzgar según Ostrom del acuerdo es qué tan claro es el enunciado como para influir el comportamiento. En este caso, es la jurisprudencia de la Corte Constitucional la encargada de desarrollar estos acuerdos para trasladarlos a ser normas con la capacidad de persecución de las reglas (como ya fue explicado a través del incidente de desacato). Es a partir de estas disposiciones, junto a las cuales se encuentran más de 49 cláusulas constitucionales, que se ha configurado en la jurisprudencia constitucional el

concepto de *Constitución Ecológica*²¹, en ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C – 035 de 2017²² afirmó:

La Carta Política de 1991 reconoce que el ambiente sano constituye un interés superior. Así, por medio de múltiples disposiciones, el constituyente primario incluyó un bloque de normas que configuran lo que se ha denominado como “Constitución ecológica” o “Constitución verde”, en las que se consagran una serie de principios, derechos y **deberes enfocados hacia la protección del ambiente y dirigidos a garantizar un modelo de desarrollo sostenible**. En esa medida, por una parte, el ambiente sano se

²¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 411 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero: junio 17 de 1992), la Corte estudió una tutela relacionada con el manejo de los desechos de materias primas, específicamente la cascarilla de arroz que era abandonada y luego quemada por parte de un Molino, y con ello realizó una exposición en la que se sintetizaron las principales normas constitucionales que configuran el concepto de Constitución Ecológica, así: “*Preámbulo (vida)*, 2° (*finés esenciales del Estado: proteger la vida*), 8° (*obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*), 11 (*inviolabilidad del derecho a la vida*), 44 (*derechos fundamentales de los niños*), 49 (*atención de la salud y del saneamiento ambiental*), 58 (*función ecológica de la propiedad*), 66 (*créditos agropecuarios por calamidad ambiental*), 67 (*la educación para la protección del ambiente*), 78 (*regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios*), 79 (*derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales*), 80 (*planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales*), 81 (*prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares*), 82 (*deber de proteger los recursos culturales y naturales del país*), 215 (*emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico*), 226 (*internacionalización de las relaciones ecológicas*), 268-7 (*fiscalización de los recursos naturales y del ambiente*), 277-4 (*defensa del ambiente como función del Procurador*), 282-5 (*el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente*), 289 (*programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente*), 300-2 (*Asambleas Departamentales y medio ambiente*), 301 (*gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas*), 310 (*control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales*), 313-9 (*Concejos Municipales y patrimonio ecológico*), 317 y 294 (*contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales*), 330-5 (*Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales*), 331 (*Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente*), 332 (*dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables*), 333 (*limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente*), 334 (*intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano*), 339 (*política ambiental en el plan nacional de desarrollo*), 340 (*representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación*), 366 (*solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado*)”.

²² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz: agosto 28 de 2013). En esta ocasión la Corte estudió la constitucionalidad de un conjunto de disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en especial aquellas que permitían la realización de actividades mineras en zonas de páramo.

erige como un derecho de todo ciudadano y, por otra, **se impone como un deber del Estado.**(Énfasis añadido).

En ese sentido, la legislación penal colombiana no ha sido ajena a la configuración de delitos relacionados con el daño al medio ambiente, en cumplimiento del deber de protección del medio ambiente en cabeza del Estado. Por esta razón, el Título XI del Código Penal Colombiano²³, dispone lo relativo a los “delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, entre los tipos penales descritos es importante resaltar el ilícito aprovechamiento de recursos naturales renovables (Art. 328), los daños en los recursos naturales (Art. 331), la contaminación ambiental (Art. 332), la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales (Art. 338), entre otros. Así, no existe únicamente jurisprudencia alrededor del medio ambiente en la jurisdicción constitucional, también la hay en la jurisdicción ordinaria. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Penal en sentencia del 1 de junio de 2016, Rad. 47504²⁴, explicó las características del delito de contaminación ambiental y afirmó:

Entonces, tal y como lo había dicho la Corte en la sentencia de casación del 19 de febrero de 2007, rad. 23286, y lo ratificó en la del 15 de mayo de 2008, rad. 27035; la configuración objetiva del delito de Contaminación ambiental se sujeta a los siguientes requisitos típicos: (i) que se altere el ambiente con emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, depósitos o disposiciones; (ii) **que la contaminación generada en el aire, en las aguas, en el suelo o en otros recursos naturales supere los límites, niveles o concentraciones permitidos por la legislación;** y, por último, (iii) **que se ponga en**

²³ Código Penal Colombiano [CPC]. Ley 599 de 2000. 24 de julio de 2000 (Colombia).

²⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Proceso No. 47504, M.P. Gustavo Enrique Malo Fernández; 1 de junio de 2016. Providencia en la cual la Corporación se evaluó si el señor OSCAR EDUARDO CHARRY PARRA, incurrió en el delito de contaminación ambientes, al desarrollar una actividad industrial de procesamiento de seboanimal en una planta ubicada en la Hacienda Corinto, lote No 2, vereda Puente Blanco, kilómetro 13 de la vía Ibagué-Bogotá; que produjo (i) emisiones de «olores ofensivos» que afectaban a los vecinos del sector y (ii) vertimientos de aguas residuales que contenían sangre animal a la quebrada San Martín, todo lo cual atrajo enjambres de moscas y de aves de carroña.

peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos. (*Énfasis añadido*).

Sin embargo, los jueces de la justicia ordinaria no son los únicos que generan impactos en la gobernanza ambiental, también los generan los jueces de la justicia transicional y, en este momento los jueces de restitución de tierras, estos últimos incidiendo en la forma como se administran las áreas protegidas en el país²⁵. “Específicamente frente a la adjudicación de baldíos, la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas y restitución de tierras) efectúa una remisión normativa al régimen agrario y ambiental para determinar si en determinado contexto se cumplen los requisitos para acceder a la titulación respectiva”²⁶. Esta remisión es a la Ley 2 de 1959 “por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”, el Decreto 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” y algunos apartados de la Ley 160 de 1994 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

En el análisis de sintaxis propuesto por Ostrom, la Ley 1448 cumple con la característica de ser una regla al contener, si bien no una sanción, un “o si no” o alternativa en caso que no se cumpla con la premisa fundamental. La alternativa propuesta por la ley es la compensación, en caso que no se pueda adjudicar un baldío. Esta alternativa ha sido utilizada por los jueces de restitución de tierras cuando encuentran que los predios reclamados por las víctimas se encuentran en áreas de especial protección ambiental.

²⁵ Cruz, G. & Guzmán, A. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Territorios*, 35, 149-170.

²⁶ *Ibíd*, p. 151

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Art 72. Ley 1448 del 2011. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente.	Ser el Estado		x		Adoptar medidas requeridas para restitución jurídica y material.	Restituírle tierras a los despojados y desplazados	Reconocer la compensación correspondiente

Figura 7. Adico en la ley 1448 del 2011

Por esta razón, otros actores relevantes que no hacen parte ni del SINA, ni del aparato judicial ordinario o transicional, ni de los actores colegiados en los territorios (como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi) juegan un rol fundamental en la delimitación de estas áreas, tanto en el sistema ordinario como en el transicional. Por ello, este actor se encuentra tanto en el decreto 1076 del 2015, como en la ley 1448 del 2011. Así mismo, otro actor mencionado por la Ley 99 de 1993, pero que no se encuentra dentro del SINA, es el Instituto Colombiano Agropecuario, responsable de todas las materias sanitarias del sector productivo agrario y pecuario.

La red normativa queda entonces conformada por los actores estatales que representan a las entidades del SINA y, desde una perspectiva de gobernanza ambiental, los demás actores que vía constitucional, judicial y transicional participan en el gobierno de los recursos naturales en Colombia. En la tabla X se listan los actores que fueron analizados en los tres territorios en los que la expedición Santander Bio intervino.

Actores estatales analizados		
SINA	Anla	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
	Car	Corporación Autónoma Regional de Santander
	PNN	Parques Nacionales Naturales
	GD	Gobernador Departamental
	AM	Alcalde Municipal

	P	Policía
	IAVDH	Instituto Humboldt
	G	Gremios
	SC	Sociedad Civil
Actores judiciales y de persecución judicial	CSJ	Corte Suprema de Justicia
	Cconst	Corte Constitucional
	JO	Jueces ordinarios
	JT	Jueces de tutela
	FGN	Fiscalía
Actores colegiados en los territorios	AD	Asamblea departamental
	CM	Concejo municipal
	JAC	Juntas de Acción Comunal
Actores transicionales	URT	Unidad de Restitución de Tierras
	JR	Jueces de restitución
Otros actores relevantes	IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
	ICA	Instituto Colombiano Agropecuario

Figura 8. Actores estatales analizados

La relación entre estos actores se da por un conjunto de normas de distintos rangos que vienen desde la constitución de 1991 considerada norma de normas hasta decretos con fuerza de ley como el 1076 del 2015. El siguiente gráfico resume en gran parte todo el recuento normativo de relacionamiento de los actores estatales. La centralidad de actores de los actores del nivel local como el Gobierno y la Alcaldía (governabilidad) en contraposición con actores constitucionales

como la Corte Constitucional y los Jueces de Tutela (gobernanza) resume, en gran parte las tensiones alrededor de la apertura de mecanismos participativos entre la gobernanza y la gobernabilidad ambiental.

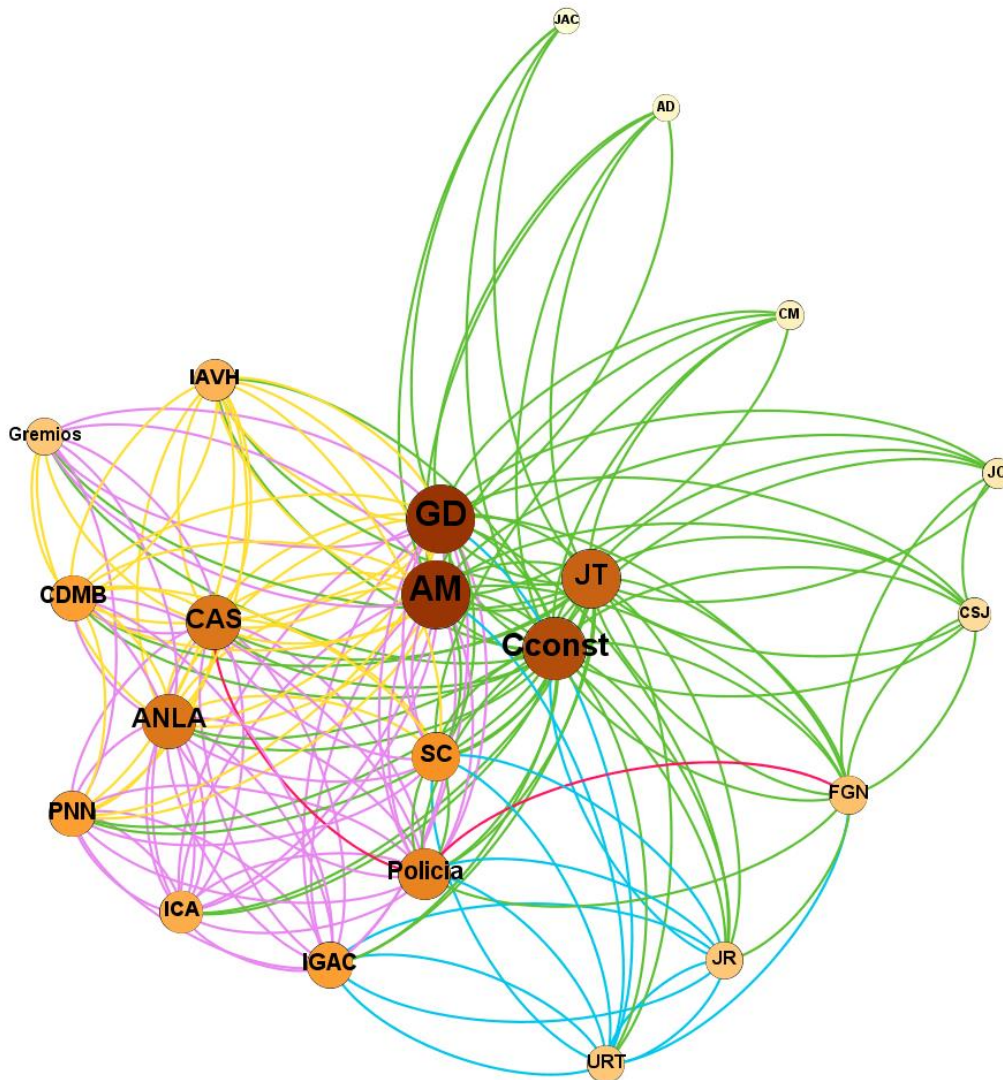


Figura 9. Red normativa

Segunda Parte. Red nacional, departamental y de los municipios de Santa Bárbara, El Carmen del Chucurí y Cimitarra

En el análisis de las redes de actores estatales se realizó a partir de distintos niveles administrativos y territoriales: nacional, departamental y municipal. En los actores del nivel nacional y departamental se repite, en los tres municipios, la forma de relacionamiento con los actores del nivel local (municipal). Es decir, los actores entrevistados del nivel nacional no distinguían cuando se hablaba de una Junta de Acción Comunal en específico. Tampoco distinguían cuando se hablaba de alcaldía o gobernaciones a una alcaldía o gobernación específica. En cambio, los actores del nivel municipal sí cambian su nivel de relacionamiento dependiendo de si se trataban de una alcaldía específica.

Con esta red será explicada entonces el relacionamiento de actores del nivel nacional y que se repite para las otras dos redes de los municipios faltantes. Así, fueron considerados actores del nivel nacional la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Corte Constitucional (CConst), la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Instituto Alexander von Humboldt (IAVH). De estas autoridades la red pudo ser aplicada con representantes de la ANLA, la Corte Constitucional, la Fiscalía y el Instituto Humboldt.

Uno de los actores que es del nivel nacional pero que para esta investigación fue tomado como municipal fue Parques Nacionales Naturales (PNN) debido a que pudieron ser entrevistados representantes tanto de las unidades territoriales (la unidad territorial de Bucaramanga) como funcionarios que se encontraban ejerciendo sus funciones dentro de Parques que se encontraban dentro de los municipios que este proyecto focalizó (El Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes). La funcionaria del PNN Serranía de los Yariguíes habló en específico sobre el relacionamiento de esta entidad con las entidades municipales y veredales de El Carmén del Chucurí, por lo que la forma de relacionamiento de parques en este municipio resultó diferente a la de los municipios de Santa Bárbara y Cimitarra. Para estos dos últimos fue utilizada la información suministrada por el representante de la Unidad Territorial de Bucaramanga que habló en general sobre el relacionamiento de Parques con las autoridades de Santander.

Los otros actores del nivel municipal son la CAS, las Alcaldías, los Concejos Municipales, y las Juntas de Acción Comunal. Si bien es obvio que tanto las alcaldías como los concejos pertenecen al nivel municipal no lo es con la CAS.

Así, las formas como los actores del nivel nacional encontraron, se relacionaban entre ellas mismas y con autoridades del nivel local responden a una identificación abstracta de lo que son los actores locales: las alcaldías más que una alcaldía específica, y lo mismo con las juntas o incluso las gobernaciones. A continuación, será explicada entonces la red de actores nacionales que aplica para los tres municipios.

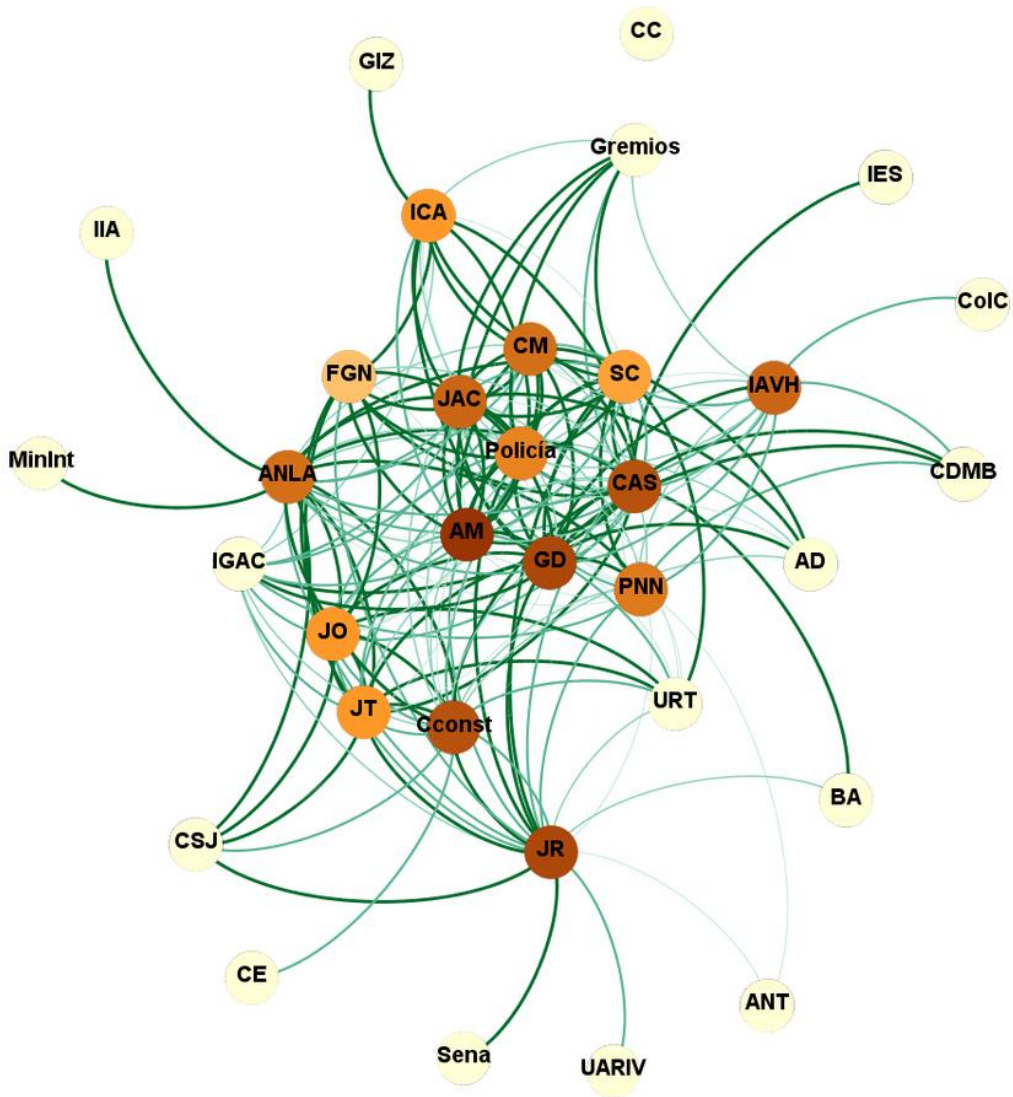


Figura 10. Red OUT Cimitarra

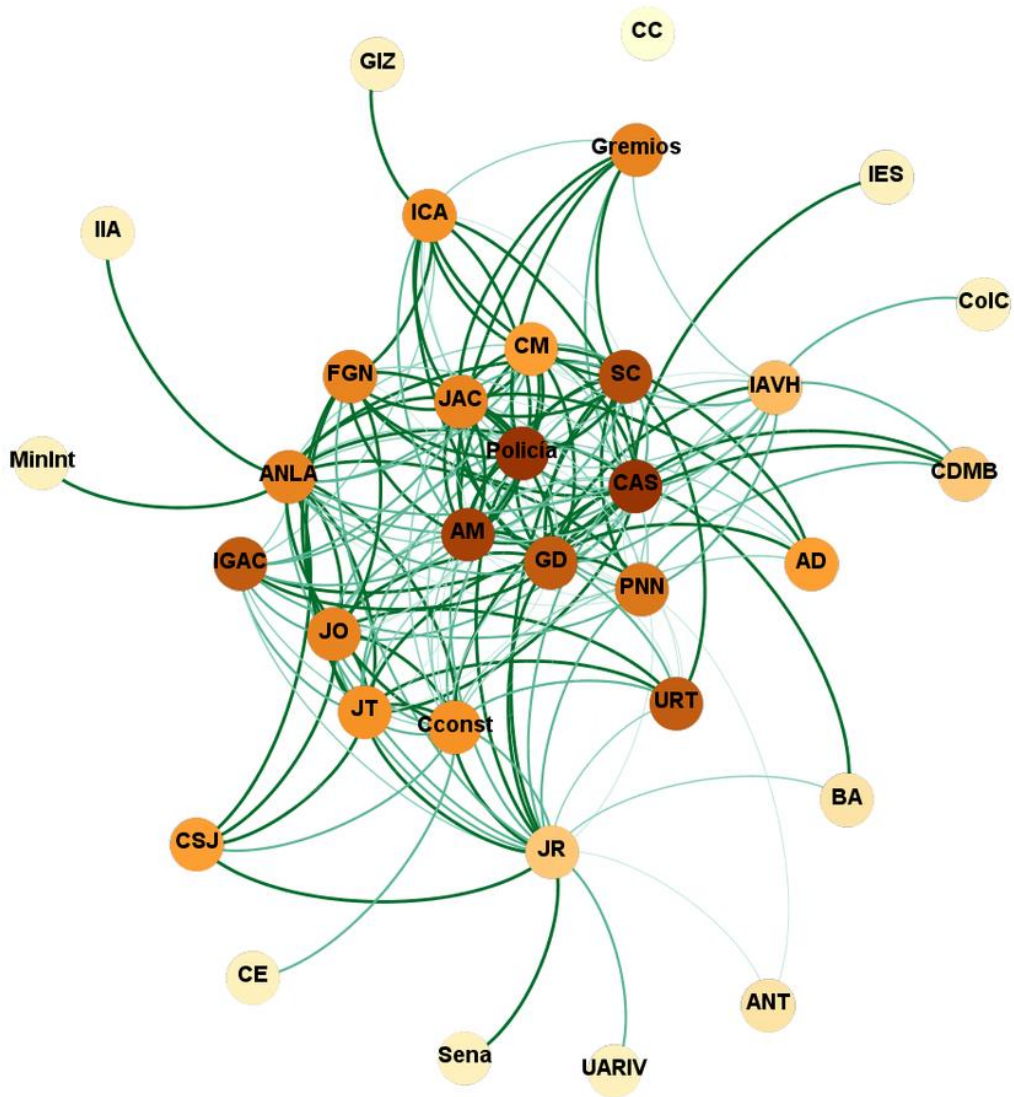


Figura 11. Red IN Cimitarra.

a) Red de actores nacionales

Comenzando por la ANLA, la *Red OUT* de esta entidad muestra con qué otros actores consideraba el representante de esta entidad que se relacionaban. Primero, el representante mencionó que existía una relación con las autoridades que hacen parte del SINA como las CARs, PNN, la Policía (P), y las comunidades o sociedad civil (SC), lo que cumpliría con lo que se encuentra en la red normativa ya expuesta. Sin embargo, no encontró relacionamiento con actores que también hacen parte del SINA como las alcaldías, gobernaciones, o el Instituto Humboldt. Lo que explicó el representante es que el relacionamiento con autoridades del nivel local se realiza por medio de lo que en la red normativa fueron considerados como actores colegiados en los territorios: los consejos, las asambleas y las Juntas de Acción Comunal. A través de estos actores se convoca a la comunidad en general a socializar licencias ambientales que puedan afectar sus territorios. Sin embargo, este proceso se trata más bien de un acuerdo, ya que son los mismos consejos o asambleas los que buscan estas aproximaciones, más que de una regla formal contenida en alguna ley o decreto. De hecho, el decreto 2820 del 2010 que regula el procedimiento de otorgar licencias ambientales no incluye a estos actores colegiados locales. Este decreto trata una medida de gobernabilidad, donde es el ANLA, o las CAR's (dependiendo del tipo y cantidad de la explotación) quien decide si otorga o no la licencia, después de un estudio riguroso de cumplimiento de los requisitos para otorgarla. Esta medida se trata de una estrategia ya que no define condiciones o sanciones, pero sí es reiterativa sobre un “no deber”, que en este caso es no involucrarse con las competencias exclusivas de la ANLA.

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 2820 de 2010. Art. 3. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, cuando éstos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Las CAR's			x	Otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, cuando éstos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.		

Figura 12. ADICO en el Decreto 2820 de 2010.

Sin embargo, dentro del relacionamiento que este actor tiene con otros actores del orden nacional se cumple la hipótesis de la red normativa: es a través de otras vías, como la constitucional, donde se rompen estos límites entre la gobernabilidad y la gobernanza ambiental. Precisamente, en la descripción del relacionamiento de la ANLA con los jueces ordinarios, jueces de tutela y la Corte Constitucional, el representante de la ANLA explicó que gran parte de la oficina jurídica de esta entidad se dedica a responder derechos de tutela, y que muchas de estas prosperan a favor de las comunidades, lo cual genera instancias de participación que no existen dentro de los decretos que regulan la expedición de licencias ambientales. Esto genera que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se vuelva un referente constante para la ANLA, sobre todo para los procesos de socialización de Licencias Ambientales que, si bien no están regulados por alguna ley o decreto, se encuentran en la obligatoriedad de realizar según los estándares de participación ambiental ya explicados en la red normativa.

Con el IGAC, el representante de la ANLA encontró que existe un relacionamiento en todo lo relacionado con Sistemas de Información Geográfica que tiene el instituto y que son útiles para el proceso de licenciamiento ambiental, sobre todo para la identificación de las áreas donde se va a realizar el proyecto y donde puede llegar a generar afectaciones. Los otros actores que fueron nombrados por el entrevistado y que no aparecen dentro de la red normativa fueron el Ministerio del Interior, con el que identificó un relacionamiento en todo lo referente a procesos donde sea obligatorio realizar consulta previa, ya que este ministerio es el que identifica en qué territorios se encuentran las comunidades étnicas, y los otros Institutos de Investigación Ambiental (salvo el Humboldt) que proveen información técnica que es útil para aprobar o desaprobado un proyecto. Con el Humboldt este representante no encontró que existiera ningún relacionamiento que él pudiera referenciar.

La *Red IN* que mostró cómo los otros actores referencian a la ANLA son mucho menos de los que con ella referencia relación alguna, destacándose la referencia realizada por la CAS, los jueces de restitución, la Corte Constitucional, el Gobierno Departamental, la Policía y el Instituto Humboldt. Esta referencia baja o casi nula que caracterizó no solo a la ANLA sino a todos los actores del nivel nacional puede ser explicada a través del funcionamiento de las instancias locales dentro de los territorios, donde las nacionales son sólo subsidiarias y excepcionales en el comportamiento cotidiano de un actor del nivel local.

El segundo actor que se expondrá a continuación, es el de la Corte Constitucional. La representante de la Corte, que fue entrevistada, encontró un relacionamiento con todas las entidades identificadas en la red normativa, salvo el ICA y la Fiscalía, con las que no existe ninguna ley que los relacione. Sobre las entidades que hacen parte del SINA y los actores colegiados en los territorios, la representante explicó que el relacionamiento se da en el marco de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El principio de coordinación, relacionado con el ejercicio armónico y complementario en caso que dos o más actores tengan las mismas competencias. El principio de concurrencia que se refiere a la necesaria colaboración entre lo nacional y lo local para la realización efectiva del mandato, y el principio

de subsidiariedad que quiere decir que las autoridades del nivel central sólo pueden entrar a instancias del nivel local cuando estas sean incapaces o ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades. Sobre los actores judiciales la funcionaria mencionó que la Corte Constitucional puede revisar todas las tutelas proferidas por todos los jueces de la república, incluidos los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Con los actores transicionales la representante encontró que esta jurisdicción se asimila a la jurisdicción constitucional porque ellos se encargan específicamente de garantizar el derecho fundamental a la restitución de tierras.

Si bien la Corte Constitucional encontró una relación con casi todos los actores que conforman la red normativa, no sucedió lo mismo con el reconocimiento de la Corte por parte de los actores estatales entrevistados (*Red IN*). Los actores que referenciaron a la Corte fueron la ANLA, la CAS, PNN, el IAVH, los jueces ordinarios, de tutela y de restitución, el gobierno departamental, la Fiscalía, y en el caso de Santa Bárbara los gremios de Santa Bárbara. Los primeros (ANLA, CAS, PNN, IAVH) como parte del SINA ubicaron la importancia de la Corte como rectora de los principios constitucionales. Los segundos (jueces), como parte de la rama judicial, encontraron en la Corte una autoridad en lo relacionado con la revisión de las sentencias de tutela. En el gobierno departamental relacionaron a la Corte a través de las tutelas en las que son demandados y los gremios de Santa Bárbara, si bien no tenían muy claro el rol de la Corte, explicaron que a través de la tutela ellos como ciudadanos (más que como gremio) pueden hacer valer sus derechos. Sin embargo, cada una de estas relaciones será profundizada en los apartes de los actores estatales correspondientes.

La tercera institución del orden nacional a la que le pudo ser aplicada la red fue a la Fiscalía General de la Nación. El representante entrevistado hacía parte de la Unidad Nacional de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente por lo que conocía a fondo el funcionamiento del SINA. Para la Fiscalía el relacionamiento con los demás actores estatales depende o de la colaboración que estos presten para la persecución de delitos ambientales, o de la relación propia que tiene esta entidad con la rama judicial y que fue explicada en la red normativa. Las entidades que le prestan ayuda a la fiscalía en lo relacionado con la entrega de

información para la investigación de delitos ambientales son las CAR's en general, el ICA, Parques Nacionales, y los miembros de la sociedad civil y Juntas de Acción Comunal a través de las denuncias. La relación con las otras entidades que se encuentran dentro de la red y que hacen parte de la rama judicial obedece a que es la Fiscalía la que construye los casos para que sean los jueces los que finalmente decidan si hubo o no delito. En el caso de Santa Bárbara el fiscal no recordó delitos de gran impacto pero para Cimitarra si tienen identificado un actuar sistemático en la tala de árboles relacionado con grupos armados ilegales. La relación con la Policía es vital para la persecución del delito una vez se han identificado los patrones delictivos o cuando la persona aprehendida es tomada en flagrancia.

La *Red IN* para el caso de la Fiscalía muestra una relación de correspondencia casi absoluta con las entidades por ella referenciadas. Las únicas entidades adicionales que la referencian fueron en el caso de Santa Bárbara la Alcaldía Municipal, donde los funcionarios mencionaron que existe un proceso de investigación realizado por la Fiscalía por la tala de árboles en el municipio, por los gremios que si bien recordaron el mismo caso no recordaban muy bien de qué se trataba y tampoco observaban mayor relacionamiento con esta entidad, y por el Instituto Humboldt donde la funcionaria entrevistada recordó una solicitud realizada por la Fiscalía para que el instituto realizara peritajes sobre la flora o fauna encontrada en los decomisos en medio de procesos de persecución de delitos ambientales. Esta solicitud finalmente no prosperó. Tanto la *Red IN* como la *Red OUT* en el caso de la Fiscalía responde al actuar institucional que se encuentra dentro de la red normativa: la persecución de delitos ambientales y la búsqueda de relacionamiento con otras entidades para realizar esta persecución de la mejor manera.

La cuarta y última institución a la que pudo ser aplicada la red en el nivel nacional fue el Instituto Humboldt. Este instituto muestra uno de los resultados más disímiles entre la *Red IN* y la *Red OUT* ya que las referencias en el nivel nacional y local por otros actores fueron mucho menores que lo que la representante del Instituto referenció sobre el relacionamiento de este. Esto muestra que, si bien existe un conocimiento generado por el Instituto sobre el funcionamiento

estatal en lo relacionado con la gobernanza ambiental, este conocimiento no está llegando a las entidades del orden nacional y local.

La representante del Instituto encontró que esta entidad se relaciona con todos los actores integrantes del SINA precisamente por encontrarse el Instituto dentro de este sistema. Con otros actores colegiados en los territorios como las asambleas departamentales y los consejos municipales la representante encontró que existía una relación por las diferentes capacitaciones ofrecidas sobretodo desde el componente de ciencia participativa en el que se encontraban miembros de estas entidades. Con las comunidades en general la relación estaba establecida sobre estos ejercicios de socialización y, en general, en todas las actividades desarrolladas por el Instituto que recogen en parte todos estos saberes comunitarios. Una de las entidades que no se encuentran dentro de la red normativa pero con las que la representante del Instituto encontró relación fue con Colciencias, ya que toda la política de producción científica sobre la que está basada el Humboldt está centrada en las directrices de Colciencias, y cualquier cambio drástico puede llegar a impactar fuertemente su labor.

Como ya fue dicho, la *Red OUT* del Instituto difiere bastante de la *Red IN*. Las únicas entidades que la referenciaron fueron Parques Nacionales Naturales por encontrarse dentro del SINA, el Gobierno de Santander por el apoyo en el marco de la expedición Santander BIO, los representantes de gremio de Santa Bárbara por el actuar inmediato en el marco de la expedición, y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga por el proceso de delimitación del páramo de Santurbán. Si bien esto muestra que aún falta bastante para que el Instituto sea reconocido al nivel local, esto tampoco hace parte de sus funciones. Como ya fue mostrado en la red normativa, la Ley 99 de 1993 le otorga al Instituto el mismo lugar que a los otros institutos de investigaciones dependientes del Ministerio de Medio Ambiente. El decreto 1603 de 1994 que lo regula menciona en su artículo segundo que la labor de estos institutos es la de “desarrollar investigación científica y tecnológica que contribuya al mejoramiento del bienestar de la población, conservación de la calidad del medio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y dar apoyo científico y técnico al

Ministerio Del Medio Ambiente, para el cumplimiento de sus funciones”. Esta competencia es, al igual que con la ANLA, otorgada a través de una estrategia que no tiene condiciones o sanciones. Entonces las labores de socialización del conocimiento y trabajo con comunidades hacen parte más de una decisión interna del Instituto que de una obligación estatal, y la red da cuenta del cumplimiento cabal de esta obligación.

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 1603 art 2. Las entidades a que se refiere el artículo primero, en adelante "los Institutos" tendrán como objetivo desarrollar investigación científica y tecnológica que contribuya al mejoramiento del bienestar de la población, conservación de la calidad del medio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y dar apoyo científico y técnico al Ministerio del Medio Ambiente, para el cumplimiento de sus funciones	Ser un Instituto	x			Desarrollar investigación científica y tecnológica que contribuya al mejoramiento del bienestar de la población, conservación de la calidad del medio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y dar apoyo científico y técnico al Ministerio del Medio		

Figura 13. ADICO en el Decreto 1603 de 1994.

En conclusión, esta red nacional da cuenta de las tensiones encontradas dentro de la red normativa alrededor del manejo y decisión de los recursos naturales entre la gobernabilidad y la gobernanza en actores como la ANLA y la Corte Constitucional. Sin embargo, un actor que podría calificarse como sorpresivo en esta red es la Fiscalía, debido a que en la red normativa no tiene el protagonismo que adquiere en la relación con otros actores y sobretodo en la referenciación de otros actores sobre el mismo. Esto podría dar pie a investigaciones alrededor del nuevo manejo de la Fiscalía en la gobernabilidad ambiental, y las posibilidades que ofrecería

darle el protagonismo que requiere tanto para una correcta ejecución de las reglas como para sanciones efectivas por parte de los jueces.

b) Red de actores departamentales

Los actores departamentales que hacen parte de la red normativa son el gobierno departamental, la asamblea, la jurisdicción de restitución de tierras y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). A todas estas entidades se les aplicó la red salvo a representantes de la Asamblea Departamental. Los actores que más referenciaron relaciones con otros (*Red OUT*) fueron el gobierno departamental y la juez de restitución de tierras. El actor más referenciado por otros actores en este nivel fue el gobierno departamental. Esta referencia obedeció, en el caso de los actores locales, al manejo presupuestal del gobierno en la ejecución de planes y proyectos específicos.

Los actores con los que el gobierno departamental encontró se relaciona son todas las entidades que hacen parte del SINA. Esto obedece a lo contenido en la red normativa donde el gobierno departamental como integrante del SINA es la autoridad territorial encargada de promover “políticas regionales en relación al medio ambiente”²⁷. Así mismo, el representante del gobierno departamental encontró que esta entidad se relacionaba con un actor que fue poco referenciado por otros: la asamblea departamental. Esta relación se basa en las dinámicas propias de la administración local donde la asamblea debe aprobar los planes presupuestales gestionados por el gobierno²⁸. Esto constituye una de las formas de control político local existentes dentro de todas las administraciones locales. Otra de las entidades pertenecientes a lo que en la red normativa fue denominado como “actores colegiados” con las que el gobierno departamental encontró que existe una relación fue con las Juntas de Acción Comunal. Si bien la relación directa y constante que tiene el gobierno con estos actores es precisamente a través de la Asamblea, en

²⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993.

²⁸ Conversación con funcionario de la Gobernación el 12 de septiembre de 2018.

secretarías como la de Desarrollo Social cumplen un rol fundamental en la asistencia a socializaciones y capacitaciones en proyectos productivos, o de asistencia a la niñez y tercera edad, a los que los presidentes de Junta asisten. Sin embargo, a diferencia de la Asamblea, las Juntas no cuentan con reglas, normas o estrategias para realizar control político directo al Gobierno. Por lo tanto los niveles de gobernanza de las Juntas no se encuentran apoyados en instituciones (normas reglas o estrategias) que les permitan realizar controles o monitoreos directos. Sobre la relación específica con el Instituto esta fue enmarcada en la realización de la expedición Santander Bio.

Además de los actores colegiados, el gobierno encontró que se relacionaba con los actores judiciales por medio del control judicial que estos ejercen sobre el mismo en demandas que existieran en contra del gobierno de Santander. Así mismo, el representante de la gobernación encontró que el control constitucional ejercido por la Corte Constitucional y los jueces de tutela es efectivo, en tanto siempre se encuentra la sanción por desacato en caso de no cumplir con lo contenido en la orden del fallo de tutela, como también fue explicado y profundizado en la red normativa.

En la *Red IN* la gobernación fue el actor departamental con el que más encontraron otros actores que se relacionaban. Además de las entidades que pertenecen al SINA los presidentes de la Junta de Acción Comunal referenciaron a la gobernación más en una labor general de conocer lo que está pasando en todos los municipios y de “mostrar preocupación por lo que aquí está sucediendo”²⁹. Esto corresponde a los límites de gobernabilidad que tiene el gobierno departamental, ya que quien realiza este tipo de intervención a nivel veredal es la alcaldía. Los gremios de Santa Bárbara también referenciaron al gobierno departamental por el mismo apoyo que pueden recibir en proyectos productivos, aunque no referenciaron en específico si en ese momento se encontraban recibiendo algún subsidio. El apoyo referenciado que sí está

²⁹ Entrevista presidente Junta de Acción Comunal en el municipio de Santa Bárbara

relacionado con el funcionamiento de la administración local fue el de la Alcaldía Municipal para la producción de mora. Esto será tratado en el aparte de la red municipal.

Además de la gobernación, el otro actor del nivel departamental que más referenció a otras entidades en su relacionamiento fue la juez especializada en restitución de tierras. La juez mencionó que la importancia de todas las entidades que se encuentran dentro del SINA es que manejan y administran los sistemas de información de áreas protegidas que pueden encontrarse en traslape con solicitudes de restitución de tierras. Así, se refirió a dos predios en El Carmen del Chucurí que se encontraban dentro del Distrito Regional de Manejo Integrado Serranía de los Yariguíes. Estos distritos, contenidos en el artículo 6° (numerales 10 y 11) del Decreto 216 de 2003, son aledaños a Parques Nacionales y se encuentran administrados por las Corporaciones Autónomas Regionales respectivas, en este caso por la CAS. Debido a que los sucesos de quienes fueron víctimas de desplazamiento de esta zona ocurrieron antes de la declaratoria de la Serranía de los Yariguíes como parque nacional, la juez le dio dos alternativas a las víctimas solicitantes: la compensación o la restitución con el acompañamiento de la CAS sobre el tipo de actividades de explotación que se podían realizar; ambas decidieron retornar a los predios con el acompañamiento de la CAS. La juez fue enfática en explicar que en casos similares a los que se han enfrentado jueces en otras partes del país, muchas deciden la compensación, o a veces esta es la única alternativa si el predio ya se encuentra dentro de las delimitaciones de un parque nacional.

Además del SINA, la juez encontró que de las administraciones locales (del gobierno departamental y las alcaldías) depende que se den retornos efectivos, sobre todo si destinan presupuestos específicos para las víctimas de desplazamiento en la reconstrucción de sus viviendas y actividades productivas. En los dos casos mencionados en El Carmen del Chucurí, la juez encontró que el apoyo por parte de la alcaldía para la reconstrucción de la vivienda de las víctimas fue determinante para garantizar el derecho a la restitución de tierras. Otra entidad referenciada por la juez y que precisamente hace parte de los denominados actores transicionales fue la Unidad de Restitución de Tierras. Esta se encarga de procesar y alistar las solicitudes para

llevarlas ante los jueces especializados en restitución de tierras, actuando como un intermediario entre las víctimas y los jueces.

Los otros actores con los que la juez encontró relación, fue con los denominados actores judiciales (altas cortes y fiscalía). Como ya fue explicado en la red normativa, al igual que todos los jueces de la república los jueces de restitución de tierras están obligados a responder derechos de tutela que pueden ser objeto de una eventual revisión ante la Corte Constitucional. La fiscalía, como parte de la Rama Judicial también ayuda al esclarecimiento de patrones de desplazamiento que, si bien son juzgados por la justicia penal ordinaria o transicional, ayudan a entender las dinámicas de las que fueron víctimas los solicitantes.

Otras entidades, además de las contenidas en la red normativa, con las que la juez reportó una relación fueron el SENA, el Banco Agrario, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Víctimas. Sobre el SENA la juez mencionó que muchas víctimas, o hijos de las víctimas a las que le es reconocido el derecho a la restitución son beneficiarias de programas de aprendizaje, buscando fortalecer sus actividades económicas. Así mismo, muchas quedan en programas preferenciales y prioritarios de subsidio de vivienda con el Banco Agrario. Con la Agencia Nacional de Tierras la relación es constante ya que así como la juez le envía a todos los integrantes del SINA solicitudes de información sobre áreas protegidas, con la Agencia Nacional de Tierras debe aclarar el estado de propiedad antes, durante y después del hecho victimizante. Así mismo con la Unidad de Víctimas las relaciones son constantes para incluir a los solicitantes en el registro nacional de víctimas y para que esta administre los planes de reparación individual a los que haya lugar.

La *Red OUT* en el caso de la jurisdicción civil especializada en tierras mostró que los jueces de restitución son uno de los actores menos referenciados por los demás representantes de las entidades contenidas en la red normativa, lo que tiene sentido en la medida en que son excepcionales los casos de predios que tienen solicitud de restitución que se encuentren dentro de parques. Del SINA fue referenciada por la CAS en lo relacionado a territorios donde la misma

tuviera una competencia administrativa especial como los distritos regionales de manejo integrado de los que ya se habló, y también fue referenciada por la funcionaria de Parques Nacionales de la Serranía de los Yariguíes en lo relacionado con las aclaraciones sobre los dos casos de los predios de El Carmén del Chucurí. El gobierno departamental también referenció la existencia de relaciones con los jueces de restitución de tierras debido a que existen órdenes expresas por parte de estos para que sea el gobierno el encargado de ubicar en las instituciones de educación oficial a los hijos de las víctimas a las que les hayan restituido sus derechos. Los actores judiciales que referenciaron a los jueces de tierras fueron la Corte Constitucional por la posibilidad de revisar sus fallos de tutela cuando son jueces de tutela y la fiscalía que levanta información para perseguir delitos relacionados con el conflicto armado a partir de lo construido por los jueces de restitución.

Otro actor que fue identificado para el nivel departamental fue el ICA. Los funcionarios entrevistados identificaron relaciones con algunos de los integrantes del SINA como con la CAS, PNN, el gobierno departamental, las alcaldías locales, la policía, y la sociedad civil (*Red OUT*). Con la CAS la relación se establece por la diferenciación en la gobernabilidad de los bosques. Cuando se tratan de bosques, el registro de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales y la expedición de remisiones de movilización de madera obtenida en áreas debidamente registradas se hace a través del ICA. Cuando se trata de árboles remanentes de bosque natural, regeneración natural o bosques naturales, la competencia corresponde a la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción correspondiente que en este caso sería la CAS. Por lo tanto, el ICA y la CAS deben trabajar conjuntamente en la identificación de que el registro de cultivos forestales no se esté realizando sobre lo que es considerado como bosque natural o de regeneración natural. Sin embargo, tanto la funcionaria del ICA como el funcionario de la fiscalía encontraron que en esta falta de articulación es que se encuentran las actuales fallas para ejercer una efectiva persecución de los delitos contra el medio ambiente. Esto que hace referencia dentro de las variables de la SSE a la responsabilidad de quienes vigilan y a las sanciones será profundizado en la red del municipio de Cimitarra.

Con Parques Nacionales la funcionaria manifestó que los proyectos de reforestación se hacen en conjunto con el ICA. Con el gobierno departamental y las alcaldías locales es realizada la labor de identificación de plagas y enfermedades que afecten o puedan afectar las especies animales o vegetales del país. Así, los gobiernos locales ayudan a identificar las actividades agropecuarias de los departamentos y municipios para realizar las labores de control correspondientes. Por esta misma razón el ICA es muy cercano a los gremios, ya que en conjunto con ellos se informan de posibles brotes de plagas o enfermedades para su control.

En la *Red IN* del ICA hubo dos actores del nivel municipal y veredal correspondientemente que identificaron que se relacionaban con esta, pero que el ICA no identificó en su relacionamiento: los consejos municipales y las Juntas de Acción Comunal. Ambos encontraron que para todos los gremios de producción agrícola es muy importante el control de plagas y enfermedades. Es por medio de los consejos y JACs que los actores departamentales y municipales que el ICA mencionó, como el gobierno departamental y la alcaldía municipal, logran realizar una identificación detallada de la producción agropecuaria llegando al control de plagas a nivel veredal. Esto muestra una articulación entre lo nacional y lo local deseable, en la medida en que cada una de las instancias en diferentes niveles cumplen su función para el bienestar de todos, en este caso el control de plagas y enfermedades que puedan afectar la producción agropecuaria.

La importancia del nivel departamental es que es uno de los niveles que más comunican el nivel nacional con el local. Por ello, la capacidad de articulación que tenga el gobierno departamental, el ICA, las asambleas y los jueces de restitución de tierras puede mejorar la vigilancia y control que estas entidades tienen sobre el manejo de las aguas, los bosques y los sistemas productivos. Como ya fue dicho, la importancia de articular los sistemas de información que manejan el ICA y las CAS sobre cultivos agroforestales es vital para distinguir las talas legales de las ilegales. Así mismo, reconocer el lugar preponderante que las JAC's le dan al gobierno departamental por parte de este último serviría para elevar los niveles de gobernabilidad a los de gobernanza ambiental, reconociendo espacios de participación que ya existen como las Juntas en el manejo y gestión de la naturaleza. Así mismo, fortalecer las políticas de restitución de tierras que

reestablezcan los derechos de las víctimas ayuda, no sólo a desarrollar políticas de producción sostenible que puedan ser dirigidas por la CAS, como el caso recontado en El Carmen del Chucurí, sino a reestablecer la paz en los territorios.

c) Redes de actores municipales de Cimitarra

Cimitarra es uno de los municipios que hace parte del Magdalena Medio colombiano por lo que muchas de sus dinámicas históricas relacionadas con el conflicto armado continúan patrones y actores de la guerra similares³⁰. Los actores que hacen parte de esta red municipal son: la alcaldía municipal, el consejo municipal, la policía, los jueces municipales, la CAS y la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Barrancabermeja, que tiene jurisdicción tanto sobre Cimitarra como sobre El Carmén del Chucurí. La entrevista pudo ser realiza a representantes de todos estos actores, salvo a los gremios, que si bien pudieron ser entrevistados, no se pudo aplicárseles el instrumento.

Como fue mencionado en la red nacional por la fiscalía y en la departamental por el ICA, el mayor problema de Cimitarra en relación con el agua y los bosques es la deforestación y la alianza de actores armados ilegales en estas redes de explotación y tráfico. En la red, el actor municipal que más reconoció una relación con otros actores (*Red OUT*), fue la Alcaldía Municipal. La CAS, que para el caso de Santa Bárbara fue uno de los actores centrales en el reconocimiento de relaciones con todos los actores del municipio, no lo hizo ni para Cimitarra ni para El Carmén del Chucurí. Las Juntas de Acción Comunal tampoco encontraron mayor relacionamiento con los actores del nivel municipal, pero sí fue uno de los actores más reconocidos por otros en la *Red IN*. Todos estos aspectos serán analizados a profundidad a continuación, con el orden de exposición de la red normativa: primero será analizada la relación entre la Alcaldía y los actores representantes del SINA, después los actores judiciales y por último los colegiados.

³⁰ Alfredo Molano, (2009), *En medio del Magdalena Medio*, Bogotá, CINEP.

El primer actor con el que los representantes de la Alcaldía encontraron relación fue con el ANLA. Esto debido a una explotación de gas en la vereda del Opón realizada por la empresa *PetroColombia* que tuvo que tramitar los permisos de licenciamiento ambiental según el decreto 1076 del 2015. Si bien en la red normativa este decreto fue analizado y su estructura sintáctica correspondió a la de una regla, en la operatividad el monitoreo y sanción de la misma es irregular. Esto debido a que, en el marco de esta actividad de explotación de hidrocarburos, existió un impacto por el afloramiento y derramamiento de petróleo sobre un río que afectó a los habitantes de la vereda La Verde. Cuando esto sucede, la ANLA debería entrar a analizar si suspende o no la licencia, estudiar los impactos ambientales causados por este afloramiento y sancionar con medidas compensatorias o indemnizatorias. Sin embargo, lo que recontó uno de los habitantes del municipio es que la ANLA no se ha acercado a observar que ha sucedido con este afloramiento, y que con el tracto regular para acercarse a la ANLA que es por medio de la alcaldía han ocurrido muchas irregularidades donde la única explicación recibida por los habitantes es que se trata de un afloramiento natural. Esta explicación también fue dada por un representante de la secretaria de planeación en el marco de esta investigación. Por lo tanto, si bien existe una regla en relación a los requisitos y procedimientos de licenciamiento ambiental, su seguimiento y sanción aún tienen problemas para desarrollarse en el ámbito local. Esto muestra una desarticulación entre una institucionalidad del nivel nacional como la ANLA con sucesos que le competen al nivel local.

La relación de la Alcaldía de Cimitarra con la CAS está relacionada con estos niveles de aplicación de una regla, y las interacciones y relaciones entre entes gubernamentales. El representante de la secretaria de planeación explicó que cuando existían quejas o conflictos alrededor de un recurso en una comunidad, la alcaldía tomaba dos rutas: si se trataba de una licencia ambiental la redireccionaba a la ANLA y si se trataba del manejo en general del agua y los bosques lo redireccionaba a la CAS. Si bien este es el procedimiento correcto ya que según el Decreto 1076 del 2015 (analizado en la red normativa) estas son las entidades competentes, la falta de articulación entre el nivel gubernamental y el local genera que no se den los niveles de monitoreo

que permitan un correcto sancionamiento. Esto lo confirmaron los mismos funcionarios de la CAS en Barrancabermeja que explicaron que el seguimiento de estos procesos debe hacerse desde la central en San Gil, con quién no comparten un sistema de información conjunto que permita acelerar el monitoreo de sucesos graves como la tala indiscriminada del bosque³¹. Esto demuestra de nuevo que los niveles de aplicación de las reglas son bajos, y que la mayor dificultad se encuentra en generar espacios o sistemas de información adecuados para la supervisión correcta.

Con otras entidades del SINA como Parques Nacionales Naturales y el Instituto Humboldt la alcaldía encontró relación, pero referida a un actuar muy general y abstracto sobre el cuidado y manejo de recursos que estas entidades tienen al nivel nacional. Sin embargo, no fueron identificados actuare específicos en relación al nivel municipal que los funcionarios pudieran citar.

Con los actores judiciales, la Alcaldía encontró relación dentro de los límites que se encuentran en la red normativa y que básicamente responden a demandas en las que la Alcaldía sea sujeto pasivo o activo. Sin embargo, los funcionarios no recordaron demandas específicas. Frente a los actores transicionales, la Alcaldía sí encontró una relación muy fuerte, ya que identificaron varias solicitudes de restitución en el municipio que no tienen contabilizadas. Este número tampoco pudo ser encontrado en la información pública que la Unidad de Restitución de Tierras tiene a disposición del público. Tampoco fueron encontrados fallos de restitución en la página de la Unidad, como sí los hay para el municipio de El Carmen del Chucurí. Por lo tanto, si bien existe una relación que surge a partir del número de solicitantes del municipio, la administración municipal no tiene identificado este sector como si lo tienen las alcaldías de El Carmén e incluso Santa Bárbara. Lo primero que deberían hacer entonces es identificar la población para luego conocer si las solicitudes de las víctimas se encuentran en algún tipo de área protegida que exista dentro del municipio.

³¹ Diario de campo del 17 de octubre de 2018.

La relación de la alcaldía de Cimitarra con las Juntas de Acción Comunal no sólo es ejemplar, sino que muestra la disposición de un conjunto de arreglos institucionales para establecer interacciones y articulaciones de afinidad. Así, dentro de la Secretaria de Desarrollo Social y Comunitario se encuentra una representante de todas las Juntas de Acción Comunal del municipio, que realiza encuentros una vez a la semana con el Alcalde para conocer avances en los procesos que preocupen a la comunidad. Además de esta representante se encuentran cuatro gestores locales que comunican y tratan de resolver emergencias inmediatas que sucedan en los municipios que les corresponden. El gestor para la vereda de Guineales explicó que muchos de los problemas de esta vereda se encontraban relacionados con el difícil acceso vial para situaciones de emergencia que involucran la salud de sus habitantes, por lo que muchas veces debe recurrir a la Alcaldía de Puerto Boyacá que es una alcaldía más cercana así sea de otro departamento, para intentar resolver estos problemas. Si bien la alcaldía de Cimitarra tiene muchos problemas de acceso a territorios de este municipio tan grande, una de las formas como trata de subsanar esta falta es a través de representantes comunitarios que contrata como funcionarios. Es modelo no es suficiente para generar sanciones, pero sí garantiza una participación social en el monitoreo de las reglas.

El ANLA fue el único actor de la red nacional y departamental sobre el que pudo ser aplicado el instrumento de redes, y que no reconoció a la alcaldía y que la alcaldía si reconoció. Esto debido a que, como ya fue mencionado en la red nacional, el representante de la ANLA no encontró que existiera un sustento jurídico para apoyar esta relación.

Después de la alcaldía, los siguientes actores que encontraron mayor nivel de relacionamiento con otras entidades de la red normativa fueron el Consejo Municipal, la CAS y las Juntas de Acción Comunal. En la *Red OUT* la representante del Consejo de manera muy acertada sustentó la relación con los otros actores del nivel municipal sobre las competencias de monitoreo que la constitución le da a esta entidad y que se encuentran dentro de la red normativa. Respecto a las entidades del SINA, la representante encontró relaciones que no necesariamente obedecen a una ley en específico. Por ejemplo, con el Humboldt la representante citó la expedición Santander

Bio y las socializaciones en el marco de este proyecto, con Parques Nacionales visitas esporádicas de funcionarios para capacitaciones sobre la importancia de los bosques y con la CAS reuniones pedagógicas sobre el manejo de los residuos en las aguas. En la *Red IN* el consejo no fue referenciado de la misma manera por los actores de los diferentes niveles, ya que muchos desconocían su rol dentro de la administración municipal.

Los representantes de la CAS en Barrancabermeja encontraron relación con las distintas entidades del SINA (*Red OUT*) alrededor de su competencia de monitoreo y sanción que establece el decreto 1076 del 2015. Sin embargo, al igual que los representantes del ICA, el mayor problema que identificaron estos funcionarios para el monitoreo sobre los bosques fue la falta de un sistema de información conjunto que permita reconocer si los salvoconductos del ICA de otro departamento son o no falsificados. Así mismo mencionaron que así logren establecer, con muchas dificultades de personal (sobretudo de peritos), que se está transportando madera, no es posible seguir el trayecto de regreso de esta madera a la CAS ya que la misma debe ser entregada en San Gil. Muchas veces lo que sucede es que en el trayecto cambian la madera por otra, o simplemente no llegan. Este mismo problema fue descrito por los funcionarios de la Policía, lo que demuestra un nivel bajo de aplicación de las reglas, relacionado con la falta de supervisión de las mismas.

En la relación con la comunidad los representantes de la CAS mencionaron que la mayoría de solicitudes del municipio de Santa Bárbara son para el aprovechamiento forestal doméstico de bosque natural. Este aprovechamiento forestal debe realizarse según lo contenido en el decreto 1076 de 2015, que también regula las concesiones de agua, y cumple con todas las características de una regla según el análisis semántico ADICO. Para este procedimiento el interesado deberá llenar un formulario de solicitud de aprovechamiento forestal doméstico (Anexo 2), y radicarlo en la Corporación de su jurisdicción. En el caso de los interesados de Cimitarra estos deberán acudir a la CAS regional de apoyo de Barrancabermeja o pueden ir directamente a la central en San Gil. Una vez es aprobado el permiso, la CAS determina si el interesado deberá “prevenir,

mitigar, compensar y corregir los posibles efectos e impactos ambientales negativos que se puedan originar en virtud de su actividad”³².

Análisis de sintaxis	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O si no
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 1076 de 2015. Sección 6. Del aprovechamiento forestal doméstico. ARTÍCULO 2.2.1.1.6.2. Dominio público o privado. Para realizar aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público o privado, el interesado debe presentar solicitud formal a la Corporación. En este último caso se debe acreditar la propiedad del terreno.	Interesado en realizar aprovechamiento de bosque natural ubicado en terrenos de dominio público o privado	X			Para realizar aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público o privado	Presentar solicitud formal a la Corporación	<p>Art. 40 Ley 1333 de 2009. • Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>• Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.</p> <p>• Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.</p> <p>• Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.</p> <p>Ley 599 del 2000 (Código penal) Artículo 328. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables</p> <p>El que con incumplimiento de la normatividad existente se apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticos de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses y multa hasta de treinta y cinco mil (35.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

Figura 14. ADICO decreto 1076 de 2015.

Las dificultades que existen para la sanción y monitoreo son las mismas que ya fueron expuestas: la falta de sistemas de información articulados con el ICA, un músculo financiero y de personal que haga presencia en los territorios y la corrupción que afama a la CAS y que evita que otros entes gubernamentales y la comunidad quieran hacer alianzas con ellos. Sobre el agua, encontraron que el trámite más común es el de concesión de aguas superficiales que sigue lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015. En caso que no se realice este trámite la CAS podrá sancionar según lo dispuesto en la ley 1333 de 2009, desde una amonestación escrita hasta multas diarias de 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este procedimiento institucional cumple con todas las características de una regla.

³² Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.1.1.7.4.

Análisis de sintaxis	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 1076 de 2015 (Libro 2, Parte 2, Capítulo 2). La concesión de aguas superficiales, consiste en obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas superficiales para los siguientes fines: Abastecimiento doméstico en los casos que requiera derivación. Riego y silvicultura. Abastecimiento de abrevaderos cuando se requiera derivación. Uso industrial. Generación térmica o nuclear de electricidad. Explotación minera y tratamiento de minerales. Explotación petrolera. Inyección para generación geotérmica. Generación hidroeléctrica. Generación cinética directa. Flotación de maderas. Transporte de minerales y sustancias tóxicas. Acuicultura y pesca. Recreación y deportes. Usos medicinales. Otros usos similares. El uso doméstico tendrá siempre prioridad sobre los demás, los usos colectivos sobre los individuales y los de los habitantes de una región sobre los de fuera de ella.	CAS		x		Otorgar el permiso de concesión de aguas superficiales	En caso que cumpla con los requisitos establecidos en la ley	Ley 1333 de 2009. Sanciones que van desde una amonestación escrita hasta multas diarias de 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Figura 15. ADICO Decreto 1076 de 2015 (2)

El procedimiento para solicitar este permiso consiste en tramitar el Formulario Único Nacional de Solicitud de Concesión de Aguas Superficiales (Anexo 3). Este formulario puede ser remitido tanto a la regional de apoyo de Barrancabermeja como a la central que se encuentra en San Gil. Por esta razón, no existe conocimiento del número exacto de concesiones que se han otorgado, ya que no hay un sistema de información actualizado y unificado sobre ello. Esto muestra que existen problemas en la actualización de los sistemas de información que inciden sobre el monitoreo y control de estas concesiones.

En general, en la *Red IN* la CAS estuvo más referenciada por otros actores que en la *Red OUT* lo que demuestra que esta entidad cuenta con el reconocimiento en los niveles departamentales y nacionales para impulsar los arreglos institucionales que considere necesarios en la búsqueda de mayores niveles de sanción y monitoreo. Sin embargo, las acusaciones de corrupción por parte tanto de funcionarios del nivel nacional (Fiscalía), como de las comunidades generan que

esta capacidad de impulso se vea disminuida, y san más urgentes procesos de reestructuración interna que logren combatir esta corrupción.

La Policía fue otro de los actores dispar en el reconocimiento de relaciones con otros en la comparación de las redes *IN* y *OUT*. En la red *OUT* el mayor actor con el que la policía encontró sinergias fue con la CAS. Las mayores dificultades para el monitoreo y sanción de las reglas ambientales contenidas en el Código de Policía y analizadas en la red normativa son la falta de peritos y la falta de sistemas de información adecuados. Sobre la falta de peritos el representante de la policía mencionó:

Existen casos donde se realiza la incautación pero no contamos con el perito especializado para saber qué tipo de madera es. Sin estos conceptos técnicos el procedimiento pierde fuerza. Esto ha generado que de las 145 capturas realizadas en este año ninguna haya terminado en un procedimiento judicial efectivo con algún tipo de penalización³³.

La diferencia abismal de estas cifras demuestra que si bien la policía cuenta con las capacidades para ejecutar las reglas, su dependencia en otros actores para la sanción de las mismas genera niveles bajos de aplicación. Arreglos institucionales directos como el establecimiento de peritos en las regiones donde más se comercializa madera ilegal tiene la capacidad de impactar estos niveles de aplicación de las reglas. Así entonces la policía conozca los lugares y niveles de tráfico, sin que se den estos arreglos institucionales difícilmente podrá existir un impacto en los grados de deforestación que sufre este municipio. Sobre el agua, este actor no encontró que se dieran irregularidades.

Las Juntas de Acción Comunal y los jueces fueron los actores que menor número de relaciones encontraron con otras entidades estatales. Además, en la *Red IN* estos actores tampoco fueron identificados en niveles altos de relacionamiento. Los presidentes de las Juntas explicaron que el

³³ Entrevista con el representante de la policía realizada el 16 de octubre de 2018.

nivel de presencia y relacionamiento con la alcaldía depende en gran medida de favores políticos, y así el alcalde sólo aprueba y moviliza proyectos en las veredas donde haya salido victorioso³⁴. Esto los deja “a la merced de la limosna que les quieran dar”³⁵. En veredas como Guineales, que se encuentran a más de 3 horas de trayecto de la cabecera municipal, los representantes no recuerdan haber visto nunca una autoridad ambiental. Esto genera niveles bajos de sanción de las reglas ambientales contenidas en los instrumentos jurídicos analizados en la red normativa.

Sin embargo, estos niveles bajos de sanción no dan cuenta del protagonismo que tienen las Juntas de Acción Comunal en la solución de conflictos internos. En el caso de Guineales existe un comité conciliador que “se encarga de solucionar las problemáticas dentro de la comunidad, como un lindero, la pérdida de algo. Su finalidad es citar a las partes para que lleguen a una solución pacífica de sus controversias”³⁶. Este nivel de apropiación de las reglas por parte de la comunidad muestra que, si bien existen dificultades para la persecución de una sanción estatal, existen vías para que sea a través de actores comunitarios que esta gobernabilidad se pueda dar (y se trate más bien de mecanismos de gobernanza). Esta vía, que se encuentra abierta en Cimitarra por el apoyo que la alcaldía le da a representantes de las Juntas de Acción Comunal al nivel municipal, puede impulsarse para destinar presupuestos en la integración de los actores comunitarios que más lejos se encuentran de la cabecera municipal.

Por último, el juez municipal de Cimitarra no dio mayores explicaciones sobre sus relaciones con otros actores debido a la reserva judicial que yace sobre los procesos. Sólo explicó que el nivel de articulación con la CAS obedece a los parámetros establecidos en la ley y que el mayor número de procesos en relación con la gobernabilidad ambiental que ellos llevan son los procesos penales por la tala y comercialización de madera, tal y cómo se encuentra establecido en la Ley 599 del 2000 (Código Penal), la cual fue analizada en la red normativa. La mayor dificultad que resaltó el juez para realizar esta labor es la congestión judicial, la cual tiene varias causas, siendo la más

³⁴ Entrevista con un miembro de la comunidad realizada el 10 de septiembre de 2018.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*

destacada la falta de jueces y funcionarios de despacho que permitan la agilidad en los procesos. Así, el juez recontó que una vez llega a su despacho un caso relacionado con tala de árboles, este puede demorarse más de un año en ser tramitado. Los arreglos institucionales para que este tipo de reglas pueda llegar a niveles efectivos de sanción sí son mucho más estructurales y demorados. Incluso, existen estudios especializados en analizar las razones de la congestión judicial en Colombia pero la falta de voluntad política para impulsar mejoras estructurales dificulta los niveles de sanción en todos los delitos en el país.

En conclusión, el mayor problema sobre el que debe trabajar Cimitarra está relacionado con el control de la deforestación en su municipio, y la correcta persecución de los actores identificados en la misma. La importancia de generar procesos de control de la información sobre permisos de aprovechamiento forestal es urgente para el control de la corrupción interna identificada tanto por la Fiscalía en el nivel nacional como por los habitantes del municipio en el nivel local (sobre la CAS).

Santa Bárbara

Santa Bárbara es el municipio más cercano al área metropolitana de Bucaramanga, de los tres municipios en los que se desarrolló la expedición Santander BIO. Esto genera que algunas entidades que administran los recursos naturales en Bucaramanga, como la Corporación para la Meseta de Bucaramanga, lo tengan presente por encontrarse dentro de las delimitaciones del páramo de Santurbán: lugar del que la capital de Santander obtiene el agua para el consumo doméstico.

Las entidades que hacen parte de los actores municipales y veredales siguiendo la red normativa son: la alcaldía, el consejo, la policía, los gremios, los jueces ordinarios que en este caso se trataba del juez promiscuo municipal de Santa Bárbara, los jueces de tutela que es el mismo juez

promiscuo (haciendo la aclaración ya hecha en la red normativa que no existen jueces de tutela específicos sino que en este caso se hizo la distinción para la revisión de este derecho), la policía y los gremios. Además, si bien hay tres actores que no hacen parte de este nivel sino del nivel departamental (o de órdenes regionales diferentes como en el caso de las CAR's) y del nacional respectivamente como la CAS, la CDMB y Parques Nacionales Naturales, estas fueron consideradas del nivel municipal por las siguientes razones: en el desarrollo de esta investigación la red pudo ser aplicada a representantes de estos actores que se encontraban desarrollando sus labores en unidades territoriales más locales. En el caso de la CAS pudo entrevistarse a representantes tanto de regional de apoyo de la CAS en Bucaramanga que tienen dentro de su jurisdicción al municipio de Santa Bárbara, como a funcionarios de la regional de apoyo de Mares de la CAS con sede en Barrancabermeja que tienen a su cargo los municipios de El Carmen del Chucurí y Cimitarra. La CDMB no tiene jurisdicción en ninguno de los municipios focalizados, pero debido a que parte de Santa Bárbara se encuentra dentro de la delimitación del páramo de Santurbán que es de interés para el área metropolitana, los funcionarios de esta institución se encuentran muy al tanto de las labores de gobierno ambiental desarrolladas en este municipio y participan en reuniones y convocatorias que se den alrededor del tema de la delimitación. Por último, como ya fue explicado, Parques Nacionales Naturales es del nivel nacional, sin embargo, pudieron ser entrevistados representantes de la seccional de Parques de Bucaramanga que conocían a profundidad el departamento de Santander, y una funcionaria de Parques de El Carmen del Chucurí que conocía en específico los problemas que han surgido alrededor de la delimitación de esta área protegida. Por lo tanto, la red diligenciada por el funcionario de la seccional de Bucaramanga fue aplicada a los municipios de Cimitarra y Santa Bárbara, y la de El Carmen al El Carmen. Los actores veredales que integraron esta red como lo son las Juntas de Acción Comunal y la sociedad civil también pudieron ser entrevistados por lo que también hay resultados de la aplicación de la red a estos actores. Esto quiere decir que a todos los actores que integran el nivel municipal y veredal del municipio de Santa Bárbara les pudo ser aplicada la red.

El primer actor que más referenció a otros actores en la *Red OUT* y que más referenciaron otros actores en la *Red IN* fue la CAS. En la *Red OUT* la CAS encontró que tiene relación con todos los actores de la red salvo con los jueces ordinarios y el Instituto Humboldt. Los representantes de la CAS de Bucaramanga encontraron que si bien con todos los actores del SINA (salvo el IAVH) existe relación, esta no es constante y se debe a que todos tienen un mismo organismo rector en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente. Con la Alcaldía de Santa Bárbara mencionaron que existe la posibilidad de firmar un convenio para gestionar un vivero que le sirva a toda la comunidad en el almacenamiento tanto de plantas productivas como de especies protegidas. En la revisión posterior de la página de la alcaldía fue encontrado que este convenio finalmente se firmó el 12 de diciembre³⁷. Mencionaron que la CAS antes que realizar procesos sancionatorios trata de acercarse a las comunidades mediante procesos pedagógicos y que las alcaldías son muy abiertas a gestionar los espacios para este tipo de actividades. El colegio, en el caso de Santa Bárbara, ha estado también muy abierto a que se den charlas alrededor del correcto manejo del agua y los bosques. Por esta razón un actor adicional que identificó la CAS en este municipio fue a las instituciones educativas que aparecen en la red.

Sobre la relación con la comunidad la CAS mencionó que existen varias dificultades, sobretodo con las personas que habitan la vereda de Volcanes que se encuentra dentro de la delimitación del páramo de Santurbán: “La CAS no tiene una muy buena imagen frente a la comunidad de Santa Bárbara, especialmente con los habitantes de la zona de páramo porque creen que los van a expropiar de allá”³⁸. Esto ha generado que en el proceso en el que la CAS más encuentra en relación con la Corte Constitucional, que precisamente es el proceso de la delimitación del páramo de Santurbán cuya sentencia fue explicada en la red normativa, existan bloqueos para

³⁷ Alcaldía de Santa Bárbara, “Firma convenio con la cas para la construcción del vivero”, disponible en enlace web: <http://www.santabarbara-santander.gov.co/galeria/firma-convenio-con-la-cas-para-la-construccion-del-vivero> (revisado el 4 de enero)

³⁸ Entrevista funcionarios CAS Bucaramanga el 15 de septiembre de 2019.

realizar su labor debido a la prevención de los líderes de la zona ante una posible expropiación, acto que jurídicamente no puede realizar la CAS.

Sobre la relación con las comunidades de otras veredas los funcionarios explicaron que el trámite que más se procesa en Santa Bárbara es el de concesión de aguas superficiales que sigue lo dispuesto en el decreto 1076 de 2015. En caso que no se realice este trámite la CAS podrá sancionar según lo dispuesto en la ley 1333 de 2009: desde una amonestación escrita hasta multas diarias de 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este procedimiento institucional cumple con todas las características de una regla.

Análisis de sintaxis	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 1076 de 2015 (Libro 2, Parte 2, Capítulo 2). La concesión de aguas superficiales, consiste en obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas superficiales para los siguientes fines: Abastecimiento doméstico en los casos que requiera derivación. Riego y silvicultura. Abastecimiento de abrevaderos cuando se requiera derivación. Uso industrial. Generación térmica o nuclear de electricidad. Explotación minera y tratamiento de minerales. Explotación petrolera. Inyección para generación geotérmica. Generación hidroeléctrica. Generación cinética directa. Flotación de maderas. Transporte de minerales y sustancias tóxicas. Acuicultura y pesca. Recreación y deportes. Usos medicinales. Otros usos similares. El uso doméstico tendrá siempre prioridad sobre los demás, los usos colectivos sobre los individuales y los de los habitantes de una región sobre los de fuera de ella.	CAS		x		Otorgar el permiso de concesión de aguas superficiales	En caso que cumpla con los requisitos establecidos en la ley	Ley 1333 de 2009. Sanciones que van desde una amonestación escrita hasta multas diarias de 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Figura 16. Adico en el Decreto 1076 (3)

En Santa Bárbara las concesiones se realizan para el abastecimiento doméstico, para riego y piscicultura (trucha). El procedimiento para solicitar este permiso consiste en tramitar el Formulario único nacional de solicitud de concesión de aguas superficiales. Este formulario

puede ser remitido tanto a la regional de apoyo de Bucaramanga como a la central que se encuentra en San Gil. Por esta razón no existe conocimiento del número exacto de concesiones que se han otorgado, ya que no hay un sistema de información actualizado y unificado sobre ello. En la última revisión de cada uno de los permisos y que fue realizada por un estudio del Instituto Humboldt en la delimitación del Páramo del Almorzadero, citada en el decreto que lo delimitó, se encontró que existían 23 concesiones otorgadas por la CAS sobre drenajes con nacimiento en el páramo³⁹. Esto muestra que existen problemas en la actualización de los sistemas de información que inciden sobre el monitoreo y control de estas concesiones.

Además de estos problemas los funcionarios de la CAS identificaron otras dificultades:

“La persona tramita la concesión de agua y efectivamente hay el recurso hídrico y es viable que se le otorgue el permiso, el inconveniente que se presenta es que las personas no son conscientes del manejo correcto de este recurso, uno entre el manejo correcto de las aguas residuales domésticas, debido a que hacen los vertimientos que hacen directamente en el suelo que va a dar a un río y el otro problema es cuando se presentan concesiones de agua para uso en la actividad piscícola pues, el manejo que se le da a los residuos de esa actividad no es adecuado al ser arrojados directamente al agua. Esto genera contaminación directa en los cuerpos de agua, pues al final de esa quebrada que está siendo contaminada está bebiendo una familia”⁴⁰.

Por estos malos usos en las concesiones de fuentes hídricas llegan quejas a la CAS. Con la queja inicia un proceso interno donde un técnico revisa si se está incumpliendo la normatividad ambiental. Sin embargo, en esa revisión es que se generan varias irregularidades que no permiten que las sanciones se lleven a cabo. Primero, los funcionarios explicaron que identificar el lugar de ubicación de la anomalía en la mayoría de los casos no es posible debido a que quienes interponen la queja son locales y lo hacen según un sistema de referencia que no se puede

³⁹ Ministerio de Medio Ambiente. Resolución 120 de 2018.

⁴⁰ Op. Cit.

confirmar en Bucaramanga. Esto impide que el técnico pueda confirmar desde Bucaramanga si en efecto se está generando o no un daño, por lo que finalmente no programan visitas al territorio. Lo segundo es que la entidad no cuenta con el presupuesto para estar enviando técnicos desde Bucaramanga todo el tiempo a cerciorarse del cumplimiento de la norma. Aquí no sólo se encuentran entonces problemas relacionados con la forma cómo se está ejecutando la regla sino dificultades en el monitoreo y sanción de la misma. Lo inflexible de la regla en los atributos que debe tener la autoridad que realiza estos monitoreos (sólo puede ser la CAS) dificulta articulaciones con el nivel local.

Sobre los bosques los representantes de la CAS mencionaron que la mayoría de solicitudes del municipio de Santa Bárbara son para el aprovechamiento forestal doméstico de bosque natural. Este aprovechamiento forestal debe realizarse según lo contenido en el decreto 1076 de 2015, que también regula las concesiones de agua, y cumple con todas las características de una regla. Para este procedimiento el interesado deberá llenar un formulario de solicitud de aprovechamiento forestal domestico bosque natural, y radicarlo en la Corporación de su jurisdicción. En el caso de los interesados de Santa Bárbara estos deberán acudir a la CAS regional de apoyo de Bucaramanga o pueden ir directamente a la central en San Gil. Una vez es aprobado el permiso la CAS determina si el interesado deberá “prevenir, mitigar, compensar y corregir los posibles efectos e impactos ambientales negativos que se puedan originar en virtud de su actividad”⁴¹.

⁴¹ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.1.1.7.4.

Análisis de sintaxis	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O si no
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 1076 de 2015. Sección 6. Del aprovechamiento forestal doméstico. ARTÍCULO 2.2.1.1.6.2. Dominio público o privado. Para realizar aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público o privado, el interesado debe presentar solicitud formal a la Corporación. En este último caso se debe acreditar la propiedad del terreno.	Interesado en realizar aprovechamiento de bosque natural ubicado en terrenos de dominio público o privado	X			Para realizar aprovechamientos forestales domésticos de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público o privado	Presentar solicitud formal a la Corporación	<p>Art. 40 Ley 1333 de 2009. • Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>• Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.</p> <p>• Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.</p> <p>• Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.</p> <p>Ley 599 del 2000 (Código penal) Artículo 328. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables</p> <p>El que con incumplimiento de la normatividad existente se apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fánicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticos de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de treinta y cinco mil (35.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

Las dificultades que existen para la sanción y monitoreo en el caso de la gobernabilidad sobre el agua, son las mismas que atañen a la gobernabilidad sobre los bosques. Sin embargo, la diferencia que la funcionaria de la CAS encuentra en que exista un nivel de sanción más alto sobre los bosques es el rol de la comunidad en las denuncias. “En Santa Bárbara la mayoría de quejas de deforestación se presentan cuando se realizan limpieas o rocerías de los potreros donde tienen sus cultivos. Utilizan los árboles para limpiar su potrero. Lo bueno de Santa Bárbara es que la gente es muy consciente de los problemas ambientales y tan pronto escuchan los habitantes una motosierra llaman a la policía”⁴². Si bien de la información proveída no se encuentra información susceptible de ser cuantificada para realizar una comparación entre los niveles de sanciones sobre el agua y los bosques, tanto los habitantes de las veredas, como los funcionarios de la alcaldía, encontraron que el nivel de sanción sobre los bosques era mayor que sobre el agua. Este nivel

⁴² *Ibíd.*

de sanción más alto proviene de un nivel de monitoreo entre los mismos miembros de la comunidad.

Uno de los habitantes de la vereda de Salinas resume cómo se lleva a cabo este monitoreo: “un vecino lo ve a uno tumbando un árbol, entonces va y cuenta y ese va y le cuenta a otro y se entera la policía y van y le miran”⁴³. Los funcionarios de la alcaldía, como la inspectora de policía, coincidieron tanto con la CAS como con los habitantes de las veredas en esta responsabilidad de quienes vigilan: La funcionaria recontó que ante la visita de un señor que le dijo que había un árbol muerto en su predio y que quería talarlo la respuesta de ella fue que llenara la solicitud de la CAS o si no “alguien llama a la policía y la policía va y lo recoge, le hace el procedimiento, lo vuelven inmerso a un proceso penal y en uno administrativo”⁴⁴. Sin embargo, la mayor queja que tienen los habitantes es la demora de cualquier proceso de aprovechamiento forestal. Uno de los habitantes de la vereda de Salinas recontó que la asociación de moreros hizo una solicitud para “limpiar” y que esta fue otorgada un año después⁴⁵.

Los límites de la duración de estos procesos no aparecen en la normatividad ambiental citada. En el análisis de esta situación, el Ministerio de Medio Ambiente realizó un estudio para observar de dónde provenían las remisiones a determinados tiempos en la duración de los plazos para otorgar los permisos, que se encontraban en las páginas de las autoridades ambientales⁴⁶. Ante la falta de una normativa expresa que limitara los tiempos el concejo del ministerio fue el siguiente “por remisión expresa del Artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, ante ausencia de regulación especial debe darse aplicación a las disposiciones de la Ley 1755 de 2015, que regulan

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Entrevista con Inspectora de Policía de Santa Bárbara el 17 de septiembre del 2018.

⁴⁵ Entrevista con habitante de la vereda de Salinas el 14 de septiembre de 2018.

⁴⁶ Si bien en la página web de la CAS no aparece cuánto dura un trámite de aprovechamiento forestal en las páginas de otras corporaciones como Corponor o CRQ (Corporación Regional del Quindío) es mencionado que el trámite dura 30 días hábiles. Plazo de Respuesta de trámites:

<http://corponor.gov.co/e/index.php/component/k2/item/1404-plazos-de-respuesta> (revisado el 4 de enero de 2019). <https://www.crq.gov.co/index.php/2016-12-28-22-25-40/plazos-de-respuesta-a-tramites> (revisado el 4 de enero de 2019).

el derecho fundamental de petición. En este caso es aplicable el Artículo 14 de la mencionada ley, que señala un término general de 15 días hábiles para responder las solicitudes”⁴⁷. Esto quiere decir que a falta de una normatividad expresa el tiempo límite para este trámite es el estandarizado con el derecho fundamental de petición: 15 días hábiles. Si bien entonces, existe un tiempo límite para la respuesta de este tipo de trámites, esta limitación no es expresa y clara lo que genera fallas en la ejecución de este tipo de normas.

El otro aspecto relacionado con los bosques en los que participa la CAS sancionando y monitoreando es en la caza de animales. En entrevistas y talleres en los que participaron habitantes del municipio, muchos recordaron que “Antes se comían hartos animales de monte, pero ya no. Desde hace como 20 años la policía ya no deja cazar”⁴⁸, o que “por la presión que está ejerciendo la CAS en este territorio ya no se caza. Por ejemplo, un señor del Tope iba a cazar un tinajo, pero llegó la policía y lo metió a la cárcel”⁴⁹. Ambos habitantes están dando cuenta de una regla que se está ejecutando a través de una sanción que impone la policía, y un control y monitoreo ejercido por la CAS. Sin embargo, el revisar el marco normativo sobre caza en Colombia queda claro que lo que la policía y la CAS se encuentran ejecutando es una norma que no tiene sanción. Esta se encuentra en el decreto 1076 de 2015 que diferencia la caza deportiva de la comercial y de la subsistencia. El artículo sobre caza de subsistencia es el 2.2.1.2.4.2 y establece que “La caza de subsistencia no requiere permiso pero deberá practicarse en forma tal, que no se causen deterioros al recurso. La entidad administradora organizará sistemas para supervisar su ejercicio”.

⁴⁷ Ministerio de Medio Ambiente. *Estrategia de optimización de trámites y servicios*. Bogotá, 2015.

Disponible en el enlace:

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1485707089534db20aa7d3cb9c81f0445b406d33da.pdf> (revisado el 4 de enero de 2019)

⁴⁸ Entrevista con habitante del municipio de Santa Bárbara realizada el 15 de septiembre de 2018.

⁴⁹ Entrevista con habitante del municipio de Santa Bárbara realizada el 16 de septiembre de 2018.

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 1076 de 2015 ARTÍCULO 2.2.1.2.4.2. Modos de aprovechamiento. El aprovechamiento de la fauna silvestre y de sus productos sólo podrá adelantarse mediante permiso, autorización o licencia que se podrán obtener en la forma prevista por este capítulo. La caza de subsistencia no requiere permiso pero deberá practicarse en forma tal, que no se causen deterioros al recurso. La entidad administradora organizará sistemas para supervisar su ejercicio.	Ser la Corporación Autónoma Regional	x			Otorgar permiso, autorización o licencia para el aprovechamiento de la fauna silvestre y de sus productos	No realizar este trámite si se trata de caza de subsistencia ya que esta actividad no requiere permiso	

Figura 17. Adico en el Decreto 1076 (4)

La prohibición de la caza de subsistencia se trata entonces de una norma que es aplicada como una regla pero que no tiene sustento jurídico. Además, refleja que las formas como se ejecutan las reglas son percibidas de maneras diferenciadas por los habitantes y por los entes estatales. En el caso de la CAS los funcionarios entrevistados en Bucaramanga mencionaron que en Santa Bárbara son muy pocos los casos sancionados y lo que más utilizan son medidas preventivas y educativas. Los habitantes del municipio en cambio encontraban en la CAS un ente que continuamente asociaban con la policía y la cárcel. Si bien es cierto que, como fue mencionado en la red normativa, la relación entre las Corporaciones y la Policía obedece a las formas como son ejecutados los procedimientos sancionatorios de la CAS, la relación directa entre la CAS y la cárcel no es común, en la medida en que el procedimiento debe contar con la intermediación de la fiscalía y los funcionarios de la CAS calificaron esto como una relación excepcional⁵⁰.

El siguiente actor que más identificó relaciones con otros actores fue la Policía. Debido al rol protagónico que la comunidad tiene en el monitoreo y que será desarrollado en el aparte sobre gobernanza comunitaria, la articulación con la Policía juega un rol fundamental. En la entrevista con los representantes de esta entidad fue mencionada la relación constante que tienen con los habitantes del municipio a través de campañas de prevención, sobretodo relacionadas con la socialización del Código de Policía. Sin embargo, una de las dificultades que los representantes de esta entidad encuentran en esta labor es la falta de apoyo por parte de otros actores como la

⁵⁰ Entrevista con funcionarios de la CAS el 15 de septiembre.

CAS o el ICA en estas jornadas educativas. Los funcionarios resaltaron incluso que dada la responsabilidad que el ICA tiene en el manejo de los salvoconductos para transportar madera, no existen respuestas oficiales sobre los pedidos que la Policía les ha hecho para realizar jornadas de educación en estos temas.

A diferencia de la CAS, que fue el actor que más identificó relaciones con otros en la *Red OUT* y que más identificaron otros actores en la *Red IN*, la Policía fue uno de los actores más identificados por otros pero que menos relaciones identificó. Esto muestra que esta entidad tiene la potencia de utilizar las múltiples referenciaciones para gestionar transformaciones relacionadas con las transiciones entre gobernabilidad y gobernanza ambiental al contar con un nivel de legitimidad positivo entre la población, y un reconocimiento en la ejecución de las normas, reglas y estrategias por parte de los otros actores estatales.

Al igual que la Policía, el otro actor que fue referenciado por otros en la *Red IN* pero no referenció relaciones en la *Red OUT* fue la Alcaldía. Esto muestra que existen potenciales relaciones para explotar, sobretodo en la relación entre lo nacional y lo local que merecen mayor atención a la hora de gestionar arreglos institucionales. Una de las potencialidades que tiene esta alcaldía se encuentra en la relación constante y directa con los habitantes del municipio. La inspectora de Policía, por ejemplo, explicó cómo “La gente se acerca a la inspección a decir “que el señor está talando, que el señor está dañando, que el señor está contaminando, que el señor está quemando”⁵¹. Estos acercamientos no sólo demuestran el nivel de legitimidad con el que cuenta la alcaldía para que sus habitantes se acerquen, sino el lugar central que ocupan los habitantes de Santa Bárbara en el monitoreo de las reglas y normas. Si bien esto puede generar relaciones de desconfianza entre los mismos habitantes, son mayores las posibilidades que ofrece para la gobernanza ambiental estos mecanismos sociales de control que los que recaen únicamente sobre el gobierno.

⁵¹ Entrevista a la inspectora de Policía realizada el 17 de septiembre de 2019.

Las Juntas de Acción Comunal también fueron uno de los actores más referenciados, pero que menos referencias de relaciones hicieron en la *Red OUT*. Esto se debe a que los presidentes de junta encontraron debilitada su relación con la Alcaldía y esto generó que la percepción de la relación con la misma fuera baja. La razón de la afectación de esta relación obedece a dinámicas políticas que no son ajenas a la realidad nacional, donde los alcaldes responden en las veredas donde ganaron bajo la concepción de estar otorgando beneficios preferentes y no de estar prestando un servicio público. La incidencia de este aspecto dentro de la gobernanza ambiental debilita la legitimidad de este actor en la medida que depende de aspectos políticos y no de funcionamiento para articularse debidamente con las comunidades. En caso que estas relaciones sobrepasen el aspecto político, la Alcaldía de Santa Bárbara podrá aprovechar el lugar central que ocupan los actores comunitarios en el control y monitoreo de las reglas, sobretodo las relacionadas con los bosques.

El Carmen del Chucurí

De los tres municipios priorizados por la expedición Santander Bio, fue el Carmen el que tenía dentro de su delimitación un área protegida perteneciente al sistema de Parques Nacionales Naturales: El Parque Serranía de los Yarigués. La incidencia de este parque sobre el uso de normas, regla y estrategias al nivel local en la gobernabilidad ambiental no sólo es polémico por el bajo nivel de participación que tienen las comunidades en estos procesos de delimitación, sino que evidencia las urgentes reformas que requiere este sistema en la integración de las mismas para evitar desplazamientos por conservación (Ojeda, 2012).

Las redes *IN* y *OUT* de este municipio dan cuenta del lugar protagónico que adquiere Parques como parte del SINA, asimilable al lugar que adquieren las CAR's en los otros municipios. Esto genera que la institucionalidad referenciada para el monitoreo y ejecución de reglas sobre

governabilidad ambiental por los habitantes (sobre todo de las veredas “altas” o cercanas a la Serranía, como Las Delicias e Islandia focalizadas en el marco de la expedición) sea Parques.

Cómo fue mencionado al inicio de este aparte este actor hace parte del nivel nacional del SINA. Sin embargo, gracias a la oportunidad de poder entrevistar a funcionarios específicos de este Parque, y de la dirección territorial de Bucaramanga fue posible ampliar la escala de este actor al nivel municipal. Así mismo, la focalización de dos veredas aledañas al Parque por parte de la expedición generó la posibilidad de conocer y contrastar las normas, reglas y estrategias por parte de los habitantes.

El Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes fue declarado reserva y alinderado el 13 de mayo de 2005 bajo la resolución 0603. En el 2008, bajo la resolución 0637 del 18 de abril esta alinderación fue reducida de 78837 hectáreas a 59063 hectáreas debido a que la primera declaratoria incluía centros poblados enteros de difícil expropiación como el pueblo de Zapatoca. Esta declaratoria la realizó el Ministerio de Medio Ambiente siguiendo las competencias otorgadas por la ley 99 de 1993, y que operan desde el análisis de la ADICO como una estrategia.

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Ley 99 de 1993. Corresponde al Ministerio de Medio Ambiente. (18) Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento	Ser el Ministerio de Medio Ambiente		x		Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales		

Figura 18. Adico en la ley 99 de 1993.

Sin embargo, Olstrom (2005) menciona que incluso las estrategias pueden operar como reglas cuando se trata del establecimiento de límites y esta no es la excepción. En este caso, las sanciones atribuidas dentro de las competencias otorgadas al Ministerio de Medio Ambiente corresponde a Parques Nacionales Naturales, como una unidad administrativa especial dependiente del mismo. Esto se encuentra contenido en el decreto 1076 del 2015 que le otorga

a este actor los atributos para imponer “tasas y multas” dentro de las delimitaciones del parque, e incluso las de “adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios”.

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Decreto 1076 del 2015. ARTÍCULO 1.1.2.1.1 Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: 8. Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios. 9. Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.	Ser Parques Nacionales Naturales		x		Adquirir los bienes que se encuentren dentro de parques y cobrar las tasas o multas por el uso de los recursos naturales dentro del mismo	Que los bienes y sujetos que aprovechan los recursos se encuentren dentro de la delimitación de áreas de parques.	Podrá expropiar y cobrar las multas a que de lugar

Figura 19. Adico en el Decreto 1076 de 2015 (5)

En el caso de El Carmén del Chucurí el proceso de negociación directa se dio con los habitantes de una vereda que se encontraba dentro de lo que ahora es el parque y se denominó como El Universo. Los habitantes de esta vereda, que ahora se encuentran en diversas veredas de la parte alta del municipio recontaron que el proceso de poblamiento de la misma ocurrió hacia finales de los 70’s y que fueron víctimas de desplazamientos por diferentes actores armados a finales de los 80’s y comienzos de los 90’s. Sin embargo, muchos regresaron a mediados de los 90’s hasta que fueron, como lo nombraron, nuevamente desplazados por Parques Nacionales Naturales desde el 2005⁵². Si bien dada la normatividad agraria existente, a los campesinos de la vereda El Universo les debieron haber sido adjudicados los baldíos por parte del Incoder para luego realizar los trámites de expropiación y reubicación, ocurrieron irregularidades internas que

⁵² Entrevista con habitantes del municipio de El Carmén del Chucurí realizada el 17 de octubre de 2018.

únicamente los reconocieron como mejoratarios, es decir, que sólo reconocieron las mejoras que habían realizado en los predios.

Análisis semántico	Atributo	Verbo			Fin	Condiciones	O sino
		Puede	Debe	No debe			
Ley 160 de 1994. Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (9) Realizar directamente programas de adquisición de tierras mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen en la forma prevista en el Capítulo VI de esta Ley, para redistribuirlas en favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, los minifundistas, comunidades indígenas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas, mujeres campesinas jefes de hogar, o solas por causa de violencia, abandono o viudez y para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.	Ser el Instituto Colombiano de Reforma Agraria		x		Realizar directamente programas de adquisición de tierras con hombres, mujeres campesinos e indígenas de escasos recursos	Que el programa se encuentre dirigido a hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, los minifundistas, comunidades indígenas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas, mujeres campesinas jefes de hogar, o solas por causa de violencia, abandono o viudez y para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.	

Figura 20. Adico en la ley 160 de 1994.

Si bien el Instituto Colombiano de Reforma Agraria era en el 2005 el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (y en este momento no existe pero las funciones relacionadas con la adjudicación se encuentran en la Agencia Nacional de Tierras), la norma es bastante clara en que estos programas de adjudicación deben ser dirigidos a poblaciones que cumplen todas las características que tenían los habitantes de la vereda El Universo: ser campesinos de escasos recursos, minifundistas, afectados por la violencia, que tenían además el derecho a ser reubicados como ocupantes de zonas sometidas a un manejo especial y de interés ecológico. A pesar de la claridad de la norma el Incoder no sólo no reconoció los derechos de esta población como adjudicataria, sino que tampoco los reubicó. Contrario a ello, los reconoció como mejoratarios, y esto generó complicaciones en todo el proceso indemnizatorio que debió haber realizado Parques. Precisamente, al ser mejoratarios de un baldío, Parques no puede reconocer proceso indemnizatorio alguno, ni siquiera el pago de las mejoras.

Por el incumplimiento de esta normatividad agraria y medioambiental básica, este proceso se encuentra deslegitimado por completo por la comunidad, al punto que muchos habitantes amenazan con tomarse la vereda a la fuerza y a Parques no le queda más que amenazar con la presencia policial en caso que eso suceda. Este caso, es un llamado a que los actores estatales sean los primeros en seguir sus normas, reglas y estrategias para evitar caer en autoritarismos, y a que estas disposiciones institucionales sean actualizadas según el contexto de conflictividad agraria que vive el país. Disponer de más de 50.000 hectáreas en medio de una zona que se ha caracterizado por el conflicto agrario y que ha escalado a los actores armados para un Parque sin gente, equivale a perpetuar mecanismos de violencia en poblaciones que han sido continuamente victimizadas y que identifican a Parques como un victimario más.

Por otro lado la Alcaldía, que es otro de los actores municipales centrales en este análisis, no ha dispuesto de espacios de negociación que permitan generar medios para dirimir el conflicto. Incluso podría afirmarse que existe un absoluto desconocimiento de la gravedad de la situación por parte de los funcionarios de esta entidad que fueron entrevistados, cuando afirmaron que “Con Parques no hay casi relación. Eso los casos los manejan ellos desde San Vicente”⁵³, lo que aumenta la incertidumbre acerca de las posibilidades existentes para que este conflicto sea resuelto.

Sin embargo, el miembro del Concejo Municipal entrevistado sí tenía absoluto conocimiento de lo sucedido. El concejal recontó cómo “Parques Nacionales desplazó a la gente de allá. Eso es una injusticia lo que les hicieron”⁵⁴, y además tenía claro que “Isagen pagó 13 mil millones de pesos para la reforestación y senderos de ese parque pero nada se vio para la gente”⁵⁵. Esto demuestra que la falta de legitimidad de Parques por no seguir sus propias reglas, normas y estrategias trascendió preocupantemente a miembros del mismo Estado, incluso a representantes de los órganos colegiados del municipio, pero el grado de conocimiento sobre el

⁵³ Entrevista con funcionario de la Alcaldía realizada el 18 de octubre de 2018.

⁵⁴ Entrevista con Concejal Municipal realizada el 18 de octubre de 2018.

⁵⁵ *Ibíd.*

caso por parte del Concejo también demuestra que existe la posibilidad que este conflicto se tramite a través de la apertura de espacios por parte de este actor estatal.

El lugar de la Policía en la *Red IN* y *Red OUT* contiene la característica central de este municipio y es la relación de esta entidad con Parques. El funcionario entrevistado mencionó que el proceso que más persigue la Policía en relación con Parques es la caza ilegal de fauna donde trabajan mancomunadamente con la CAS si se llega a capturar al contraventor. Sin embargo, el entrevistado hizo énfasis en que este tipo de procedimientos persigue procesos pedagógicos con los que la comunidad ha sido muy receptiva. Incluso, a través del trabajo conjunto con emisoras comunitarias como Nueva Chucurí Estéreo la Policía ha podido explicar a profundidad las contravenciones ambientales más comunes en las que caen los habitantes de El Carmén del Chucurí, y cómo pueden llegar a ser evitadas.

El otro actor de este nivel municipal es la Junta de Acción Comunal. Al igual que en los otros municipios, los presidentes de Juntas identificaron muchas menos relaciones con actores estatales en la *Red OUT* que la cantidad de relaciones que identificaron actores estatales con ellos en la *Red IN*. Al igual que los miembros del Concejo, los presidentes de Juntas tienen presente que “Parques sacó a esa gente de allá”⁵⁶. A diferencia de las Juntas de otros municipios este entrevistado identificó relaciones con el Concejo Municipal observando que ellos son los que se encargan de impulsar grandes proyectos de los que son beneficiarios como carreteras y sistemas de electrificación. Esto muestra que la legitimidad con la que goza el Concejo Municipal de El Carmén del Chucurí permitiría gestionar espacios participativos de gobernanza ambiental con el aval de la comunidad. Con la CAS el presidente de Junta entrevistado no encontró ninguna relación e incluso afirmó que “sólo existen quejas de ellos porque nunca hacen presencia”⁵⁷. Esta afirmación pudo ser confirmada después de entrevistar al apoyo de la CAS que se encuentra en la Alcaldía y que desconocía cómo se relacionaba esta entidad con las demás entidades del SINA,

⁵⁶ Entrevista con miembro de una Junta de Acción Comunal veredal de El Carmen del Chucurí, realizada el 19 de octubre de 2018.

⁵⁷ *Ibíd.*

así como los procesos de concesiones y permisos que sí tenían muy claros los demás miembros de la CAS de los otros municipios. Sin embargo, como fue explicado al comienzo de este aparte, la centralidad de la gobernabilidad ambiental en este municipio fue identificada por los demás autores en Parques más que en la CAS.

En conclusión, el actor estatal central en la gobernabilidad ambiental en El Carmén del Chucurí es Parques Nacionales Naturales. Sin embargo, las problemáticas asociadas al desconocimiento de este actor de las normas, reglas y estrategias dispuestas para la negociación con comunidades que se encuentren dentro de las zonas delimitadas, ha causado una pérdida de legitimidad tanto con actores comunitarios como estatales colegiados. Las vías disponibles para dirimir estos conflictos a través del Concejo Municipal podrían ser abiertas debido al amplio conocimiento que tiene este actor sobre el conflicto. Esto no reduce la necesidad urgente de que, en el nivel nacional, estas estrategias para la delimitación sean transformadas haciendo la transición de la gobernabilidad a la gobernanza ambiental.

Conclusiones y recomendaciones

La metodología de redes aplicada al análisis de la gobernanza formal en el marco de la Expedición Santander Bio deja muchas enseñanzas internas que permitirán adecuar y tecnificar cada vez más el uso de esta herramienta para hacer recomendaciones puntuales sobre arreglos institucionales claros. En este caso, comprender las formas como son aplicadas las normas, reglas y estrategias del SINA en el nivel nacional, departamental y municipal genera la posibilidad de brindar recomendaciones sobre la articulación entre lo nacional y lo local en el manejo del agua y los bosques.

La primera recomendación que surge de este trabajo investigativo es la necesidad de generar sistemas de información entre el ICA y la CAS que le permita a miembros de la Policía identificar rápidamente el tráfico de madera ilegal. Esto detendría las vías de corrupción internas, ya identificadas por la fiscalía, de tráfico de salvoconductos y permisos forestales, y permitiría una persecución más efectiva de los máximos responsables de estos delitos. Precisamente, una de las mayores fallas identificadas por la Policía, la Fiscalía y los jueces es que quienes son aprehendidos son sólo el eslabón más bajo de una cadena de comercio ilegal que puede asimilarse a un cartel. Este sistema de información no sólo permitiría entonces elevar el nivel de ejecución de las reglas sobre manejo de bosques sino que legitimaría el actuar institucional de actores desprestigiados por el tráfico interno de permisos como la CAS o el mismo ICA.

Así mismo es importante que sean eliminadas las barreras administrativas internas que no permiten que las sanciones se lleven de manera adecuada. El transporte de la madera incautada

hasta San Gil sólo genera trabas para la persecución efectiva de responsables y de delitos, violando además principios básicos de la persecución penal como la cadena de custodia.

Relacionado con el control de la deforestación, otra recomendación que depende más de una decisión del nivel nacional es la consecución de recursos y personal para el peritaje de la madera incautada. Si bien esta investigación no pudo llegar a cifras exactas, la mayoría de madera que es transportada ilegalmente no puede ser efectivamente incautada porque los miembros de la Policía no cuentan con la formación requerida para distinguir de qué tipo de madera se trata. Tampoco debe pesar sobre esta institución esta obligación, y el Estado podría hacer uso de otras instituciones que hacen parte del SINA como la CAS para que existan peritos constantes en los lugares que ya han sido identificados como de mayor tráfico de madera como Cimitarra. Sin embargo, esto requeriría en un comienzo de la actualización de los sistemas de información para evitar incrementar la corrupción interna de este actor.

Sobre el manejo del agua es importante que también sean actualizados estos sistemas de información ya que las dependencias de los niveles territoriales no tienen claro el número de permisos que se tramita en el nivel central departamental (en San Gil) y en las sedes de apoyo (en Barrancabermeja y en Bucaramanga). Sin esta claridad los funcionarios pueden encontrarse afectando caudales de cuerpos de agua, desconociendo el número de concesiones y permisos que recae sobre cada uno.

Además, ante la falta de claridad de los tiempos sobre permisos sobre el agua y los bosques, es importante que estos actores respeten la normatividad general que aplica para estos casos y que fue explicada en el aparte de Santa Bárbara (por remisión expresa del Artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, ante ausencia de regulación especial debe darse aplicación a las disposiciones de la Ley 1755 de 2015, que regulan el derecho fundamental de petición. En este caso es aplicable el Artículo 14 de la mencionada ley, que señala un término general de 15 días hábiles para responder las solicitudes). El desconocimiento de cuándo aplican estos tiempos generales a falta de una

regulación especial puede ser el causante de que si sigan violando estos tiempos de respuesta, lo que a su vez incentiva la tala o uso del agua sin los permisos establecidos en la ley.

Una recomendación para actores del nivel departamental como la Gobernación es que utilice el reconocimiento con el que cuentan otros actores como las Juntas de Acción Comunal, la CAS y la Policía en la creación de espacios de gobernanza ambiental que permitan que las comunidades, en un trabajo conjunto con las autoridades, realicen el monitoreo de las normas, reglas y estrategias. El escenario más cercano al ideal en este aspecto es el del municipio de Santa Bárbara, sin embargo, son estos largos tiempos en los trámites de permisos ante la CAS (existen casos de permisos que se demoran más de tres años), los que generan una sensación de ambigüedad e incertidumbre en los habitantes en el seguimiento de las reglas.

La recomendación para los actores del nivel municipal como las Alcaldías es que articulen su accionar con las Juntas de Acción Comunal para ampliar los espacios sobre gobernanza ambiental. Si bien la alcaldía de Cimitarra es ejemplar en la generación de espacios directos donde participan coordinadores de Juntas de Acción Comunal que comunican las necesidades de cada vereda al alcalde, es importante que se articule ese accionar en la ejecución de reglas ambientales. Por ejemplo, gracias a esta articulación la alcaldía conoce dónde se encuentran las mayores conflictividades sobre el uso del agua y los bosques, pero es en la ejecución de acciones donde se queda corta. Esto deslegitima su labor de seguimiento constante, que es ejemplar para los otros municipios.

La Policía, por su parte, podría utilizar la múltiple referenciación que tiene por parte de todos los actores para abrir espacios de monitoreo de las reglas conjuntas. Si bien, esto ha sucedido en municipios como Santa Bárbara donde existe una continua comunicación entre los habitantes y este actor, aún existen barreras alrededor de la ejecución de las reglas que obedecen a factores externos e internos que generan la sensación de persecuciones selectivas por parte de esta entidad. Por ejemplo, la impunidad sobre el tráfico de madera en Cimitarra contrastada con la

persecución de acciones mínimas pero sin permiso por parte de campesinos genera una deslegitimación del actuar de este actor en el nivel municipal.

Por último, las Juntas de Acción Comunal fueron uno de los actores más referenciados por otros en la *Red IN* pero que menos referenció relaciones en la *Red OUT*. Si bien, esto se puede deber en gran medida a la falta de apoyo institucional para que los presidentes y miembros de estas juntas participen en las discusiones del nivel municipal, es importante que las Juntas utilicen en la medida de las posibilidades estas múltiples referenciaciones para movilizar sus demandas. Muchas veces el desconocimiento de la red de actores del nivel nacional disponible para tramitar sus demandas es uno de los primeros bloqueos que debe ser superado. Sin embargo, esto no elimina la responsabilidad de que sean las alcaldías las que apoyen presupuestalmente estas gestiones, para garantizar una adecuada participación de los representantes de las juntas en el manejo de los bosques y el agua.

Los distintos niveles en los que se realizan estas recomendaciones responden a la necesidad de articularlos alrededor de la realización de tránsitos efectivos entre la gobernabilidad y la gobernanza en las normas, reglas y estrategias sobre agua y bosques en Colombia. Si bien existen múltiples retos que deben ser superados, la referenciación variada de actores que realizaron las entidades estatales de Santander permiten esclarecer caminos y primeros pasos a seguir.

Bibliografía

Referencias bibliográficas

Alfredo Molano, (2009), *En medio del Magdalena Medio*, Bogotá, CINEP.

Agrawal, A (2006) “Environmental governance”. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297-325.

Das, V. y Poole, D. (Eds.). (2004) .“Introduction: State and Its Margins: Comparative Ethnographies” en *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 3-33). Santa Fe: SAR Press

Diana Ojeda (2012) Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia, *The Journal of Peasant Studies*, 39:2, 357-375

Dolly Cristina Palacio. (2015) *Redes, actores y gobernanza desde un enfoque relacional*. Colección hojas de ruta. Guías para el estudio socioecológico de la alta montaña en Colombia, libro 2, Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Guillermo Rudas Lleras “Financiación del sistema nacional ambiental de Colombia: 1995-2006 y proyecciones 2007-2010” en *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Bogotá, Heinrich Böll, 2008.

Iván López Dávila, “Institucionalidad ambiental. Avances, retrocesos y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental” en *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.

Manuel Rodríguez Becerra, “¿Hacer más verde al estado colombiano?”, *Revista de Estudios Sociales*, No. 32, 2009, pp 18-33.

Julio Carrizosa Umaña “Instituciones Y Ambiente” en *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente*
Lemos, M.

Marios Koniaris, Ioannis Anagnostopoulos, and Yannis Vassiliou. “Network Analysis in the Legal Domain: A complex model for European Union legal sources” *Journal of Complex Networks*, Volume 6, Issue 2, 1 April 2018, Pages 243–268.

Ministerio de Medio Ambiente. *Estrategia de optimización de trámites y servicios*. Bogotá, 2015.
Disponibile en el enlace:

http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1485707089_534db20aa7d3cb9c81f0445b406d33da.pdf (revisado el 4 de enero de 2019)

Mitchell, J.C. “The Concept and Use of Social Networks”. en J.C. Mitchell (comp.), *Social Networks in urban situation*, Manchester, Inglaterra, University on Manchester Press. Citado en PFEFFER, Jeffrey. *Organizaciones y Teoría de las Organizaciones*. Fondo de Cultura Económica. México. Edición en español. 1992. Pág. 294

Radboud Winkels & Nikola Lettieri. *2nd international workshop on network analysis in law*. NAIL 2014, disponible en: <http://www.leibnizcenter.org/~winkels/NAiL2014-pre-proceedings.pdf>

Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis. Methods and Application. Structural Analysis in the social sciences* No. 8. Cambridge: Cambridge University press.

Zárate, G. (2007). “Del gobierno a la gobernabilidad de los recursos hídricos en México” en H. Cotler (Comp). *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental* (pp. 173-182). México: SEMARNAT; Bonet i Marti, J. (2006). *Vulnerabilidad Relacional. Análisis del fenómeno y pautas de intervención*. *Redes, Revista hispana para el análisis de redes sociales*. 11(4)

Leyes, normas y jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia T – 135 de 2013. MP. Jorge Iván Palacio

Código Penal Colombiano [CPC]. Ley 599 de 2000. 24 de julio de 2000 (Colombia).

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Proceso No. 47504, M.P. Gustavo Enrique Malo Fernández

Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Rural. Decreto 1076 de 2015.

Corte Constitucional. Sentencia T 411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C – 035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz.

Corte Constitucional. Sentencia SU-133 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas.



Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Sede Principal: Calle 28A # 15-09 Bogotá, D.C., Colombia | PBX: (57)(1) 3202767 | NIT 820000142-2

Anexo 1. Instrumento para aplicar las redes en los actores estatales.

Entidad que representa:	ANLA	CAS	PNN	IGAC	ICA	URT	CSJ	JO	JT	JR	Cconst	GD	AM	AD	CM	FGN	P	JAC	G	SC	IAVDH	

Listado de siglas			
Anla	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	FGN	Fiscalía
Car	Corporación Autónoma Regional de Santander	P	Policía
PNN	Parques Nacionales Naturales	JAC	Juntas de Acción Comunal
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	G	Gremios
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario	SC	Sociedad Civil
URT	Unidad de Restitución de Tierras	IAVDH	Instituto Humboldt
CSJ	Corte Suprema de Justicia		
JAC	Juntas de Acción Comunal		
Cconst	Corte Constitucional		

JO	Jueces ordinarios
JT	Jueces de tutela
JR	Jueces de restitución
GD	Gobernador Departamental
AM	Alcalde Municipal
AD	Asamblea departamental
CM	Concejo municipal

Columna 1: existe (1) o no relación (0)
Columna 2: valoración de 1 a 5 en términos de mayor o menor interacción



Anexo 2. Formulario de aprovechamiento forestal doméstico.



FORMULARIO ÚNICO NACIONAL DE SOLICITUD APROVECHAMIENTO FORESTAL DOMÉSTICO BOSQUE NATURAL

Base legal: Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 1791 DE 1998

DATOS DEL SOLICITANTE	
1. Persona Natural <input type="checkbox"/>	Persona Jurídica <input type="checkbox"/>
P. Jurídica: Pública <input type="checkbox"/> Privada <input type="checkbox"/>	
2. Nombre o Razón Social: _____	
C.C. <input type="checkbox"/> NIT <input type="checkbox"/> No. _____ de _____	
Dirección: _____ Ciudad: _____	
Teléfono (x): _____ Fax: _____ E-mail: _____	
Representante Legal: _____	
C.C. No. _____ de _____	
Dirección: _____ Ciudad: _____	
Teléfono (x): _____ Fax: _____ E-mail: _____	
3. Apoderado (si tiene): _____ T.P.: _____	
C.C. No. _____ de _____	
Dirección: _____ Ciudad: _____	
Teléfono (x): _____ Fax: _____ E-mail: _____	
5. Calidad en que actúa: Propietario <input type="checkbox"/> Arrendatario <input type="checkbox"/> Poseedor <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/> Cual? _____	
INFORMACIÓN GENERAL	
1. Nombre del predio: _____ Área (Ha): _____	
2. Dirección del predio: _____ Urbano <input type="checkbox"/> Rural <input type="checkbox"/>	
3. Departamento: _____ Municipio: _____ Vereda y/o corregimiento: _____	
4. Propiedad: Privada <input type="checkbox"/> Pública <input type="checkbox"/> 5. Cédula catastral: <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
5. Nombre del propietario del predio: _____	
INFORMACIÓN SOBRE EL APROVECHAMIENTO	
1. Recurso Forestal a aprovechar:	
Bosque Natural <input type="checkbox"/> Área Total del Bosque (Ha): _____ Área a aprovechar (Ha): _____	
Bosque Plantado <input type="checkbox"/> Área Total de la Plantación (Ha): _____ Área a aprovechar (Ha): _____	
Árboles Aislados <input type="checkbox"/> Urbano <input type="checkbox"/> Rural <input type="checkbox"/>	
Productos Flora Silvestre <input type="checkbox"/> No. de individuos a aprovechar: _____	
2. Clase de aprovechamiento: Único <input type="checkbox"/> Doméstico <input type="checkbox"/> Perpetuo <input type="checkbox"/>	
3. Sistema de aprovechamiento:	
Tala Rasa <input type="checkbox"/> Entrascas <input type="checkbox"/> Poda <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/> Cual? _____	
4. Método de aprovechamiento: Manual <input type="checkbox"/> Mecánico <input type="checkbox"/>	
5. Número árboles y especies a aprovechar:	
CANTIDAD	ESPECIES
5. Área a aprovechar (Ha) _____	
6. Productos a obtener:	
Bloque <input type="checkbox"/> Pulpas <input type="checkbox"/> Vase <input type="checkbox"/> Poste <input type="checkbox"/> Pieza <input type="checkbox"/> Tolete <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/> Cual? _____	
6. Destino de los productos: Vivienda <input type="checkbox"/> Cercado <input type="checkbox"/> Canoa <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/> Cual? _____	
DOCUMENTACIÓN QUE DEBE ANEXAR A LA SOLICITUD	
1. Documentos que acrediten la personería jurídica:	
Sociedades: Certificado de existencia y representación legal	
Junta de Acción Comunal: Certificado de existencia y representación legal. Personería Jurídica y/o Certificación e inscripción de Dignatarios (expedida por la Gobernación)	
2. Documentos que acrediten la calidad del solicitante frente al Predio	
Propietario del Inmueble: Certificado de libertad y tradición (fecha de expedición no superior a 3 meses)	
Arrendador: Copia del documento que lo acredite como tal (contrato de arrendamiento, comodato, etc.) o autorización del propietario o poseedor.	
Poseedor: Manifestación escrita y firmada de tal calidad	
3. Poder debidamente otorgado, cuando actúe como apoderado	
4. Copia de la escritura Pública del predio	
FIRMA DEL SOLICITANTE O APODERADO DEBIDAMENTE CONSTITUIDO	
_____	FECHA: _____

Anexo 3. Formulario de Concesión de Aguas Superficiales

DATOS DEL SOLICITANTE			
1. Persona Natural <input type="checkbox"/>			
Persona Jurídica <input type="checkbox"/>		Pública <input type="checkbox"/>	
		Privada <input type="checkbox"/>	
2. Nombre o Razón Social: _____			
C.C. <input type="checkbox"/>		NIT <input type="checkbox"/>	
No. _____		de _____	
Dirección: _____		Ciudad: _____	
Teléfono (s): _____		Fax: _____	
		E-mail: _____	
Representante Legal: _____			
C.C. No. _____		de _____	
Dirección: _____		Ciudad: _____	
Teléfono (s): _____		Fax: _____	
		E-mail: _____	
3. Apoderado (si tiene): _____			
C.C. No. _____		de _____	
Dirección: _____		Ciudad: _____	
Teléfono (s): _____		Fax: _____	
		E-mail: _____	
4. Calidad en que actúa: Propietario <input type="checkbox"/>			
Arrendatario <input type="checkbox"/>			
Poseedor <input type="checkbox"/>			
Otro <input type="checkbox"/>			
Cual? _____			
INFORMACIÓN GENERAL			
1. Nombre del predio: _____		Área (Ha): _____	
2. Dirección del predio: _____		Urbano <input type="checkbox"/>	
		Rural <input type="checkbox"/>	
3. Departamento: _____		Municipio: _____	
Vereda y/o Corregimiento: _____			
4. Actividad: _____			
5. Requiere Servidumbre para el aprovechamiento o para la construcción de las obras SI <input type="checkbox"/>			
NO <input type="checkbox"/>			
6. Cédula catastral No. <input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
7. Costo del Proyecto: \$ _____			
Valor en letras: _____			
INFORMACIÓN FUENTE DE ABASTECIMIENTO			
1. Tipo de fuente de abastecimiento Río <input type="checkbox"/>			
Quebrada <input type="checkbox"/>			
Lago <input type="checkbox"/>			
Laguna <input type="checkbox"/>			
2. Nombre de la fuente _____			
Cuenca _____			
3. Sitio propuesto para la captación: _____			
Coordenada: X _____			
Y _____			

DEMANDA / USO

- 1. Doméstico No. de personas permanentes: _____ Transitorias: _____
- 2. Pecuario Animales: _____ Número: _____
- 3. Riego Cultivo: _____ Área (Ha): _____
 Tipo de Riego: Goteo Aspersión Gravedad Microaspersión
- 4. Industrial Clase de Industria: _____ Demanda (l/s): _____
- 5. Generación de Energía Cuál? _____
- 6. Abastecimiento Acueducto: Veredal Vereda: _____ No. Usuarios: _____
 Municipal Municipio: _____ ESP: _____ No. Usuarios: _____
- 7. Otro Cuál? _____
- 8. Caudal solicitado (l/s): _____
- 9. Término por el cual se solicita la concesión: _____

DOCUMENTACIÓN QUE DEBE ANEXAR A LA SOLICITUD

- 1. Documentos que acrediten la personería jurídica del solicitante
Sociedades: Certificado de existencia y representación legal (expedición no superior a 3 meses)
Juntas de Acción Comunal: Certificado de existencia y representación legal o del documento que haga sus veces, expedido con una antelación no superior a 3 meses.
- 2. Poder debidamente otorgado cuando se actúe por medio de apoderado.
Propietario del inmueble: Certificado de tradición y libertad (expedición no superior a 3 meses)
Tenedor: Prueba adecuada que lo acredite como tal y autorización del propietario o poseedor.
Poseedor: Prueba adecuada que lo acredite como tal.
- 3. Censo de usuarios para acueductos veredales y municipales.
- 4. Información sobre los sistemas para la captación, derivación, conducción, restitución de sobrantes, distribución y drenaje, y sobre las inversiones, cuantía de las mismas y término en el cual se van a realizar.
- 5. Información prevista en el capítulo IV, título III del Decreto 1541 de 1978, para concesiones con características especiales

FIRMA DEL SOLICITANTE O APODERADO DEBIDAMENTE CONSTITUIDO

FECHA: _____



Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Sede Principal: Calle 28A # 15-09 Bogotá, D.C., Colombia | PBX: (57)(1) 3202767 | NIT 820000142-2