

Crisis Ambiental, Cumbres Globales y persistencia en las afectaciones a Derechos Ambientales

Tomo II: algunos estudios de caso

*Grupo de Investigación en Derechos
Colectivos y Ambientales - GIDCA*

Gregorio Mesa Cuadros
Editor académico

Instituto de Investigación Sociojurídica
"Gerardo Molina" - Unijus
Bogotá D. C., 2025



**tirant
lo blanch**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA)

Crisis ambiental, cumbres globales y persistencia en las afectaciones a derechos ambientales. Tomo II, Algunos estudios de caso / Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA); Gregorio Mesa Cuadros, editor académico; [autores, Ana María Arias Panguatán [y otros veintiséis]]. - Primera edición. - Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecanatura de Investigación y Extensión. Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" - Unijus: Tirant lo Blanch, 2025.

370 páginas: ilustraciones (en blanco y negro), diagramas, mapa. - (Colección Gerardo Molina; 117)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo e índices temático y onomástico

ISBN 978-628-503-021-5 (impreso). - ISBN 978-628-503-022-2 (digital). - ISBN 978-628-503-023-9 (impresión bajo demanda)

1. Problemas sociales - Aspectos ambientales - Estudios de casos 2. Conflictos ambientales - Estudios interculturales 3. Mujeres y planificación del uso de la tierra 4. Mujeres campesinas - Tenencia de la tierra 5. Pueblos indígenas - Propiedad de la tierra 6. Afrodescendientes - Tenencia de la tierra 7. Evaluación de impacto ambiental - Aspectos sociales - Estudios de casos 8. Migración forzada - Aspectos ambientales 9. Explotación de los recursos naturales 10. Bienestar animal 11. Gestión del medio ambiente - Participación ciudadana 12. Derechos humanos - Aspectos ambientales 13. Medio ambiente - Protección - Derecho y legislación 14. Conservación de la biodiversidad 15. Cambio medioambiental global - Aspectos socio-políticos 16. Política ambiental - Cooperación internacional 17. Justicia ambiental - Análisis transcultural 18. Crisis climática - Aspectos jurídicos 19. Derecho ambiental - Investigaciones - Colombia I. Mesa Cuadros, Gregorio, 1961-, editor académico, autor II. Arias Panguatán, Ana María, 2004-, autor III. Título IV. Serie

CDD-23 363.705 / 2025

Crisis Ambiental, Cumbres Globales y persistencia en las afectaciones a Derechos Ambientales

Tomo II: algunos estudios de caso

Colección Gerardo Molina

- © Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
- © Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
- © Vicedecanatura de Investigación y Extensión
- © Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" - Unijus
- © Gregorio Mesa Cuadros, editor académico
- © Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA)
- © Varios autores

Primera edición, 2025

ISBN (impreso): 978-628-503-021-5

ISBN (IBD): 978-628-503-023-9

ISBN (digital): 978-628-503-022-2

Leopoldo Múnera Ruiz
Rector Universidad Nacional de Colombia

Andrés Abel Rodríguez Villabona
Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Jorge Enrique Carvajal Martínez
Vicedecano de Investigación y Extensión

Preparación editorial

Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" - Unijus

Ana María Jaimes Martínez
Coordinadora editorial

Laura Natalia Díaz Cruz
Asistente coordinación editorial

Milena Méndez Niño
Asistente administrativa en procesos editoriales

Jefferson Cabrera Rodríguez
Gestor académico

Felipe Estrada
Asesor administrativo y financiero

Equipo editorial de Tirant lo blanch
Finalización de archivos

Equipo editorial de Tirant lo blanch
Corrector de estilo

Equipo editorial de Tirant lo blanch
Diagramador

GIDCA
Fotografías de cubierta

Equipo editorial de Tirant lo blanch
Diseño de cubierta

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia.

Introducción	265
Contexto del problema: la pérdida de humedales de la Sabana de Bogotá y el imperativo de su restauración	267
Humedal Córdoba: el fallo de acción popular original	274
Humedal Córdoba, un conflicto de tracto sucesivo y el problema del desconocimiento del acceso a la justicia	277
La legitimación por activa y los argumentos para promover la participación	281
Conclusiones	284
Referencias	287
ANEXO 1	289
incidente de cumplimiento presentado el 21 de junio de 2023	289
Humedal Gualí: conflicto ambiental en distrito de manejo integrado, Acuerdo CAR 011 del 2017	301
Sebastián Fonseca Trujillo	
Laura Katerine Patarroyo Rodríguez	
Introducción	301
Pertinencia de referentes de política pública	303
Explicaciones causales	305
Marcos teóricos	310
Propuesta metodológica para la construcción de un mapa de actores	320
Conclusiones	323
Referencias	324
Protección de la dignidad animal, el caso de “No Más Olé”	327
Gregorio Mesa Cuadros	
Diana Carolina Barreto Cardoso	
Luis Fernando Sánchez Supelano	
Introducción	327
Conceptualización base para la protección animal en la Ley 2385 de 2024	329
Algunos elementos para un análisis jurídico integral y sistémico	333

LISTA DE FIGURAS

Mujeres rurales y acceso a tierras 1991-2024, progresos limitados y desafíos persistentes en normas y políticas

Figura 1. Comparación del índice de pobreza entre el sector rural y urbano (2002-2011)	44
Figura 2. Correlación entre personas desplazadas forzosamente con el Gini de tierra (2000-2010)	46
Figura 3. Víctimas del desplazamiento forzado según el género (1997-2013)	49
Figura 4. Incidencia de la pobreza en la jefatura de la mujer rural en comparación con la jefatura masculina (2002-2013)	50
Figura 5. Derechos de las mujeres sobre la propiedad de la tierra en contexto del conflicto armado (2003-2010)	56
Figura 6. Formas de tenencia de la tierra de las mujeres rurales, en comparación con los hombres (2010)	57
Figura 7. Comparación entre hectáreas entregadas por el Fondo de Tierras vs. Hectáreas entregadas por el Fondo de Tierras a mujeres rurales (2017-2023)	65
Figura 8. Porcentaje del total de tierras entregadas por el Fondo a mujeres rurales durante seis años de implementación del Acuerdo de Paz (2017-2023)	66
Figura 9. Comparación entre hectáreas formalizadas vs. Hectáreas formalizadas para mujeres rurales (2017-2023)	68
Figura 10. Porcentaje del total de tierras formalizadas para mujeres rurales durante seis años de implementación del Acuerdo de Paz (2017-2023)	69
Figura 11. Porcentajes de entrega de titulación rural durante el gobierno Petro	78
Figura 12. Entrega de titulación rural durante el gobierno Petro	79

El Río Cauca como víctima del conflicto armado

Figura 1. Mapa que señala los reconocimientos de territorios como víctimas del conflicto armado por la Jurisdicción Especial para La Paz (2024)	250
---	-----

Humedal gualí: conflicto ambiental en distrito de manejo integrado, acuerdo CAR 011 del 2017

Figura 1. Diseño metodológico Mapa de Actores	322
Figura 2. Ejemplo del mapa de actores	323

HUMEDAL GUALÍ: CONFLICTO AMBIENTAL EN DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO, ACUERDO CAR 011 DEL 2017

Sebastián Fonseca Trujillo
Laura Katerine Patarroyo Rodríguez

INTRODUCCIÓN

Se analiza de manera crítica y, desde una perspectiva disciplinar politológica, la formulación de políticas públicas del componente diagnóstico del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Distrito de Manejo Integrado (DMI) Humedal Gualí, en la Sabana de Bogotá, Cundinamarca, Colombia, establecido por el Acuerdo CAR 011 de 2017, en lo referente al carácter de explicación causal de sus aspectos sociales. Con este propósito, el documento está estructurado en cuatro momentos: la pertinencia de referentes de política pública empleados en el diagnóstico; la ausencia de explicaciones causales; los marcos teóricos que podrían ser empleados en el mismo y, por último, una propuesta metodológica para la construcción de un mapa de actores del Humedal Gualí con base en la concepción de poder de Bourdieu.

El PMA está compuesto por cuatro documentos:

- i. Acuerdo CAR: documento eminentemente jurídico que contiene los considerandos normativos, el articulado del acuerdo que establece su alcance, objetivos, zonificación, componente operativo y su naturaleza de determinante ambiental.

- ii. Documento diagnóstico: "el cual contiene todas las labores y productos exigidos para la caracterización del DMI, el análisis de problemáticas y la evaluación de objetivos de conservación" (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, p. 22).
- iii. Componente de ordenamiento: "en el cual se deberá desarrollar el análisis del acuerdo de declaratoria del DMI, el análisis de la zonificación del Acuerdo de declaratoria y la propuesta de ajuste de zonificación" (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, p. 22).
- iv. Componente estratégico: "el cual contempla en su orden la formulación participativa de los objetivos, plan de acción, duración del plan, definición Programas y estrategias, proyectos" (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, p. 22).

De los anteriores, se analizará el documento diagnóstico, pues el objeto de estudio radica en la manera en que se da una *explicación causal* de los aspectos sociales para la formulación del PMA. En específico, se trabajará, en primer lugar, en las políticas públicas y normas del sector; posteriormente, en un análisis económico y social del DMI; más adelante, en la formulación a través de talleres y, finalmente, en el análisis de presiones y problemáticas sociales.

La tesis que se defiende en este análisis consiste en que el PMA carece de un modelo explicativo sistemático que dé cuenta de las relaciones que generan conflictos y tensionantes sobre el ecosistema. En su lugar, se limita a describir, de manera fragmentaria, datos acordes con lo establecido en la Resolución 196 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVyDT). Ello obedece, tanto a los referentes normativos y de política pública, como a la ausencia de marcos teóricos que permitan incorporar los datos recolectados de forma causal y no únicamente descriptiva. Por ello es necesario, como primer paso, generar un mapa de actores que permita comprender quiénes se encuentran en la zona, sus capacidades y los móviles que han tenido sus actuaciones. Dicha información debe contrastarse con el monitoreo empírico de las zonas, los tipos de afectación y las causas que las generan, para lo cual se propone un modelo metodológico.

Esta labor se sustenta metodológicamente en una evaluación normativa externa de política desde el enfoque de la investigación social, enmarcada en el campo de gestión de organizaciones (López y Huffington, 2016), pues, si bien en términos formales el documento "cumple" con los requisitos básicos de la Resolución 196 de 2006 y su Enfoque Jerárquico o

Multiescala, adoptado por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estos resultan insuficientes para explicar la realidad de las relaciones que afectan al Humedal Gualí, como se expondrá a continuación.

PERTINENCIA DE REFERENTES DE POLÍTICA PÚBLICA

En este primer acápite se expone la insuficiencia de los referentes normativos y de política pública que cita el PMA del Humedal Gualí, a partir de una breve síntesis de lo que contempla el PMA, para luego exponer las falencias del mismo, derivadas del hecho que simplemente describe su evolución en el tiempo sin generar acciones concretas a partir de ellas. A continuación, se enuncian otras normas relevantes que no son tratadas por el PMA objeto de evaluación.

En cuanto a las obligaciones del Estado colombiano para la protección de los ecosistemas de humedal y de las comunidades que ejercen sus Derechos Ambientales, se debe indicar que este tiene diversas responsabilidades legales vinculadas a la Constitución Política, una “Constitución Ambiental” en estricto sentido, como lo expresa Mesa Cuadros (2019, p. 184), por lo expresado en los artículos 7, 8, 63, 70, 79 y 80 superiores, tratados internacionales, leyes, actos administrativos de orden nacional y local, así como determinaciones jurisprudenciales, incluida la Corte Constitucional.

Los actos administrativos como el Acuerdo CAR 011 de 2017 sirven para que el Estado concrete las acciones que dan cuenta de un amplio andamiaje normativo y de política pública, cumpliendo, en el caso de los humedales, con la décima función de planificación contemplada en la *Guía técnica para la formulación de planes de manejo*, Resolución 196 de 2006, acorde con la cual los PMA deben desarrollar las políticas locales, nacionales e internacionales para la protección de los ecosistemas de humedal. Producto de lo anterior, el PMA contiene una sección que expone una extensa lista con 28 elementos normativos y de política pública que pretende hacer ejecutables.

En lugar de exponer cómo las distintas normas llevan a acciones concretas a través de las estrategias, líneas programáticas, metas y actividades de las distintas políticas públicas de interés —las cuales deberían ser el sustento del componente estratégico—, el documento diagnóstico se dedica a exponer la evolución institucional del Ministerio de Ambiente y de la CAR Cundinamarca, lo cual no tiene mayores efectos, pues solo

Este segundo acápite presenta las falencias del documento diagnóstico del PMA, derivadas de la ausencia de explicaciones que den cuenta del carácter sistémico de las prácticas que se busca regular sobre el Humedal Gualí. Lo anterior lleva a que se listen datos en bruto sin la construcción de modelos de causalidad que señalen dónde, cómo y con quién debe actuar el Estado. Adicionalmente, aunado a los aspectos epistemológicos, hay consideraciones de orden legal en virtud de las cuales no basta con el aspecto descriptivo, pues, de hecho, la misma Resolución 196 de 2006 señala que “se identificarán los conflictos que se presentan en el humedal entre actores por la utilización de los mismos recursos del humedal o por el aspecto socio-político” (Resolución 196 de 2006, p. 15).

En el diagnóstico hay una desconexión explicativa entre los datos correspondientes a los actores humanos, los usos del suelo y los resultados físico-químicos de los puntos de muestreo. Por ejemplo, no se relaciona una firma, su tipo particular de producción, los datos espaciales y los resultados de laboratorio para determinar la relación causal entre la presencia de una firma en un área específica, los tipos de residuos producidos y los encontrados en el Humedal, lo cual permitiría, aunado con el conocimiento de sus capacidades y recursos, incorporar los agentes del territorio a las rutas o vías de manejo. Explicaciones como la siguiente resultan excesivamente vagas:

[E]n el punto 9 se observa una reducción en los niveles de oxígeno disuelto, esto debido al aporte excesivo de nutrientes que el humedal recibe de vertimientos domésticos e industriales y las actividades desarrolladas en la región, que están fundamentadas en la industria, agricultura y ganadería. En la agricultura el uso de fertilizantes, incrementa la cantidad de nitratos y fósforos en las aguas superficiales o subterráneas por lixiviación y arrastre, y en la ganadería, los excrementos de los animales son ricos en nutrientes de carácter nitrogenado (ver N-Amoniaco) que aportan a la acumulación de este químico en el agua, como consecuencia de esto se provoca un crecimiento explosivo de plantas y algas, cuando estos mueren inician su proceso de descomposición en donde las bacterias requieren de oxígeno para llevar a cabo este proceso, disminuyendo así la cantidades de oxígeno [sic] disponible en la zona y también contribuye a la disminución de la profundidad del lecho; en conclusión si el sistema consume más oxígeno [sic] que el producido o captado y el oxígeno disuelto caerá afectando los peces presentes en la zona (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, p. 216).

El documento se limita a exponer una amplia gama de datos como las coberturas, los usos del suelo (incluyendo los potencial y fácticamente negativos para el ecosistema), el análisis de la calidad del agua con elementos derivados de actividades industriales y agropecuarias, índices de contaminación, cantidad de población y su crecimiento, acceso a acueducto y alcantarillado (sin que se vincule al Humedal de manera directa), carencias habitacionales (lo cual debió incorporarse como un factor de conflicto social por el uso del suelo), acciones en educación ambiental y actividades económicas del municipio, sin relacionarlos en un solo modelo de causas, problemas, consecuencias y nodos de intervención mediante planes, programas o proyectos de política pública. A su vez, varios de los datos resultan de baja utilidad, v. g., la distribución de población de los municipios por pobreza (incluyendo pobreza multidimensional), sexos, edades, etnia, salud, alfabetismo, indicadores de seguridad y víctimas. El PMA no cuenta con enfoques de género, clase, etario, étnico, de salubridad o de VCAI, para los cuales emplee los datos recabados.

Al mismo tiempo, presenta un conjunto de causas que no se relacionan con problemas centrales, consecuencias o causas más estructurales, es decir, no se analiza como un sistema. Por ejemplo, se limita a señalar que las causas del deterioro de los humedales son “el crecimiento de la población, que aumenta su utilización, el derrame de aguas contaminadas a estos que aumenta la eutrofización y contaminación, la introducción de especies exóticas y los cambios en el uso del suelo entre otros” (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, p. 144), pero no se vincula con proyectos de vivienda específicos en el tiempo, los procesos de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y sus fases de optimización, así como las variaciones de uso del suelo, tanto legales como ilegales, que se han presentado en el municipio.

A este respecto, se debe destacar que las políticas públicas funcionan a partir de explicaciones hipotéticas de cómo marcha la realidad para que los agentes estatales intervengan en ella; carecer de explicaciones causales claras dificulta la planeación de rutas o vías de acción.

Además, si bien se señala que “[e]n términos de relaciones de poder, se observa que los grandes propietarios de tierra se pueden imponer sobre los pequeños [...] antes que relaciones de interdependencia o solidaridad, hay es la carencia de las mismas” (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, p. 308), no hay un modelo teórico sociológico claro con base en el cual se defina qué es el poder y cómo opera el conflicto en la sociedad. Producto de dicha falencia, el PMA se limita a listar actores agrupándolos

en productivos, residentes e institucionales; esto no permite crear un mapa de actores en el DMI, pues los actores se ven como neutrales, no se evalúan las tensiones derivadas de los distintos usos del suelo, ni las capacidades de cada uno. En cuanto a la priorización de actores, el PMA no explica los criterios con base en los cuales los selecciona, cómo intervienen en nodos problemáticos de un marco causal ni los recursos con los que cuentan.

En este mismo sentido, la información recabada en los talleres no cuenta con un contraste empírico de las opiniones emitidas por los participantes, no se cuenta con una validación estadística que dé cuenta de la representatividad de la muestra, ni se analiza la sobrerrepresentación de los industriales frente a los otros grupos; al examinar las preguntas y respuestas se hace evidente la pretensión de ocultar el conflicto en lugar de abordarlo, por ejemplo, frente a la pregunta “¿Cómo desarrollar la conservación medioambiental sin que afecte los intereses privados?” se señala que “no implica medidas unilaterales y arbitrarias, sino un proceso de revisión y concertación para adaptar las que satisfagan el interés del propietario y los fines de conservación ambiental” (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, p. 308), lo cual implica que, a priori, se asume la posibilidad del consenso, aun cuando la evidencia empírica muestra que la forma en que los actores solventan sus intereses implica la degeneración del ecosistema y obviando el hecho que, aunque la propiedad privada es un derecho formalmente reconocido, esta tiene una función social y ecosistémica que prima sobre el interés individual.

Igualmente, la descripción de los actores que generan conflicto se limita a señalar a aquellos que cometen delitos, como el matadero clandestino del sector Tienda Nueva o empresas que captan ilegalmente aguas, pero no muestra otras tensiones derivadas de acciones legales, aunque nocivas, en el marco de una economía capitalista. Mención especial merece que en el taller realizado en el Club San Andrés, los empresarios manifestaron dudas únicamente referentes a la producción, propiedad, solicitudes de exclusión de sus zonas del área de protección, impuestos y sanciones, mas no sobre temas de protección del ecosistema humedal. A pesar de ello, en una sección posterior se describen mejor las tensiones, pero sin incorporarlas aún con los demás datos que muestren un compromiso real y efectivo para evitar la contaminación:

Así mismo, no existe un consenso en torno al reconocimiento de un sentido de valor unificado del humedal para todos los actores. Se evidencia más bien algunos pocos grupos organizados que tienen un compromiso serio con la conservación y recuperación del mismo. De otro lado se

evidencia más bien la tendencia a la búsqueda del bienestar o la satisfacción particular de algunos propietarios que contemplan lo público como algo de lo cual sacar provecho, pero no que se deba respetar y cuidar. De otro lado, el sector industrial y floricultor parecen tener focos más organizados y tendientes a respetar el humedal, más por evitar sanciones que por prácticas de cuidado ambiental. Sin embargo, se evidencia respeto por aquello que es público y en algunos casos, bien importantes de destacar, hay empresas vinculadas a un Plan Padrino del Humedal o que tienen prácticas privadas bien importantes y dignas de ser recogidas e integradas a los esfuerzos que se pretenden generar y articular a través del PMA-DMI Humedal Gualí (Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO, 2017, pp. 377-378).

Adicionalmente, una de las principales fallas metodológicas obedece a que no explica el tamaño de la muestra del *Anexo II. Encuestas componente socioeconómico* y, parcialmente, del acápite de *Información predial*, si es de naturaleza censal o muestral, el número concreto de encuestados, ni los métodos estadísticos para el análisis, lo cual hace que no se pueda garantizar la validez de la información. De igual forma, se homogenizan las territorialidades bajo la figura del DMI, lo cual implica desconocer particularidades sociales, v. g., procesos de gentrificación, dificultando con ello la selección de rutas de acción acordes con las características de la población; nuevamente se presentan datos como los del nivel educativo o el nivel de ingreso, pero terminan perdiendo utilidad al promediarse en el conjunto del humedal, en lugar de representarse en las distintas zonas del mismo. En este mismo sentido, trabajar con promedios y porcentajes sobre los predios con infraestructura física productiva impide relacionarlas con actores y, aun cuando se mencionan zonas específicas del humedal con cultivos, no se indican los impactos concretos derivados de los mismos.

De otra parte, no se incorpora la información cuantitativa con la cualitativa, motivo por el cual, las entrevistas que dan cuenta de las acciones positivas dispersas y la percepción de los actores sobre la CAR no resultan contrastadas, por ejemplo, con lo que reporta la CAR en cuanto a los indicadores de sus programas.

Para resolverlo, debería construirse un modelo de causalidad, sustentado en marcos teóricos robustos, que expliquen por qué se desarrolla esta situación y en qué punto y a qué actores se debe intervenir, por ejemplo, teniendo en cuenta en qué puntos se presenta mayor contaminación y de qué tipo es, así como los distintos niveles de estructuralidad de los problemas y gobernabilidad como se presenta en la siguiente sección.

derivadas de hipótesis de investigación; por ello es menester distinguir entre problema (situación a modificar), necesidad (faltas) y demanda (lo que desean los actores). En términos de relaciones de causalidad, Matus (1972, p. 11) señala que “[e]n el mapa obtenido (flujograma), cada tarjeta [espacio en la matriz] remite, en un sentido amplio, a una variable, cada flecha representa, por lo tanto, una hipótesis explicativa”.

Los vectores no guardan relaciones de causalidad, pues solo son medidas del problema. Como precisa López (2007, p. 14), la PES intenta superar la visión de la planeación tradicional, por lo que asume que la realidad es esencialmente compleja y, por ende, no es posible hablar de causalidades lineales; además, está dominada por el azar y la incertidumbre, lo que implica que los problemas son complejos y, por ello, las propuestas derivadas de procesos de planificación, como las políticas públicas, son apuestas de transformación sobre las cuales no es posible determinar con exactitud sus tendencias e impactos.

En cuanto a la formulación, según López (2007), la Planeación Estratégica Situacional se puede estructurar en cuatro momentos, los cuales no obedecen a un ciclo específico, sino que implican una continua adaptación:

- i. *explicativo* (descriptivo-diagnóstico);
- ii. *normativo* (deber ser);
- iii. *estratégico* (consideraciones frente a otros poderes incluyendo las variables condición); y
- iv. *táctico operacional* (acciones específicas desde las variables instrumento).

Sumado a lo anterior, en términos de comprensión del marco teórico sobre la actuación estatal, se puede partir, además, con la comprensión del maestro Zavaleta Mercado (2009), desde una óptica crítica que no ve al Estado como un simple generador de reglas de juego, pues se comprende que, además de producir material estatal, trata problemas evitando que se tornen antisistémicos y usa las instituciones de la sociedad civil para recoger información y mediar. En ello radica “su capacidad [...] de sintetizar y calificar el conjunto de los reclamos sociales que parten de las masas y del conjunto de los gobernados para transformarlos en materia estatal”, como recuerda Ortega (2013, p. 108).

Según Zavaleta, “es la organización de una estructura global de poder que ejerce su dirección y soberanía en la sociedad a través de la primacía de lo ideológico” (Tapia, 2002, p. 220).

En el capitalismo liberal, es un método de conocimiento de la sociedad, mas "nunca es la forma de la unidad de la sociedad, sino la expresión de su diferenciación interna... del lado dominante" (Zavaleta, 2009, p. 129); "en un orden jerárquico siempre será el Estado quien logre sintetizar de mejor manera todo el proceso que lleva a la transformación de las relaciones de fuerza" (p. 107). Las mediaciones pueden ser reaccionarias o revolucionarias, pues "no están dadas de antemano, sino que son parte del conflicto social" (Ortega, 2013, p. 109) (como se cita en Díaz, Dulcey *et al.*, 2023, p. 4).

En cuanto al segundo tipo de marcos teóricos, los enfocados al ámbito ambiental, son diversos. Dentro de los estudios previamente realizados en relación con la formulación de políticas públicas enfocadas a la protección del ambiente, en el caso que nos ocupa, se pueden identificar por lo menos dos grandes campos de estudio. En primer lugar, se encuentra el campo relacionado con las disputas ambientales, o como algunos las identifican, "socioambientales", centrado principalmente en la relación humano-naturaleza, y, en segundo lugar, uno centrado en las tensiones tras las políticas ambientales. Del breve estado del arte expuesto a continuación se pueden retomar marcos teóricos sobre producción de territorio, conflictos sobre el aprovechamiento de los ecosistemas, la relación entre políticas sectoriales, la configuración de participación y diálogo de saberes desde perspectivas epistemológicas no hegemónicas.

Una primera perspectiva que podemos encontrar evidencia la relación humano-naturaleza, la cual toma como eje fundamental la relevancia del análisis de los actores para comprender la producción del espacio y las disputas socioambientales. A partir del análisis socioespacial se puede comprender el espacio, pues como afirman Buitrago y Aguirre (2016, p. 7), este se trata de «un producto, productor y soporte de las relaciones económicas y sociales, fuerzas productivas y la división del trabajo», es decir, la relación humano-naturaleza se determina por las relaciones productivas y los significados sociales que se encuentran apropiados en la sociedad. En su estudio retoman las categorías lefebvrianas para analizar los tres momentos de producción del espacio:

- i. *Espacio percibido*, que se refiere a la materialización de las prácticas sobre el territorio, por ejemplo, cultivos, construcciones de viviendas, etc.
- ii. *Espacio concebido*, como aquello que se encuentra en los imaginarios colectivos, en donde se presentan las disputas por los intereses

- y las posturas políticas sobre la manera en la que se va a producir el espacio material, y que finalmente se expresa en las normas.
- iii. *Espacio vivido*, como aquel que abarca las dos categorías anteriores y busca comprender el presente actual de esa relación humano-naturaleza.

En ese orden de ideas, el espacio vivido permite comprender la producción del espacio en el presente, es decir, la forma en la que este se dio, quiénes y cuál fue el rol de los actores en el territorio para llegar a ese punto.

En función de lo anterior, se evidenció la presencia de distintos actores que incluían a organizaciones estatales, no gubernamentales, la comunidad, empresarios y demás en la construcción del PMA de Guarín y La Guinea (Bermúdez, 2016), lo cual refleja la relevancia del análisis de actores en medio de las políticas de manejo ambiental. Asimismo, se constata la forma en la que se ven reflejadas las relaciones entre el espacio percibido y el espacio concebido, y cómo la relación productiva se ve materializada en espacios de humedales, planteando así que los actores del territorio no son agentes flotantes, sino que, por el contrario, se encuentran estrechamente relacionados con un territorio, el cual es producido y productor.

En esta línea argumentativa, Veloza (2018, p. 487) reconoce la relevancia de analizar el rol de los actores en la producción del territorio; sin embargo, su punto de partida es el reconocimiento de la tensión entre estos. Establece que el origen del conflicto se da «cuando la territorialidad de un actor niega o constriñe el uso, la apropiación o el significado atribuido a la naturaleza por parte de otro actor, generando la lucha por valores, estatus, poder o acceso a los recursos escasos», exponiendo que la naturaleza ha sido concebida de diferentes maneras: como un bien económico desde la teoría de la economía ambiental; un ecosistema en peligro, abordada desde la ecología política; y como un bien intrínseco, desde una perspectiva de ecología profunda.

Estas perspectivas determinan las formas de relacionamiento de los sistemas naturales con los sistemas políticos y económicos, en donde se implementó la idea dominante de usar la naturaleza como recurso económico, idea que se profundiza con el capitalismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el autor en su investigación procede a preguntarse sobre la influencia de un proyecto como el Dorado II, el cual genera barreras para concebir el humedal Moyano más allá de un recurso económico, y en el cual no se ha podido avanzar con un PMA, dejando en evidencia que, a pesar de la exigencia del reconocimiento como sujeto de

derechos, en la práctica, los actores no hacen efectivas dichas demandas. Es así que el análisis de actores y las prácticas son el medio por el cual se materializan las perspectivas epistemológicas que entran en discusión y tensión en las realidades territoriales.

Por su parte, Méndez (2017) propone un abordaje desde los actores del Humedal Córdoba. Hace énfasis en la apropiación participativa de las comunidades vecinas y las acciones jurídicas adelantadas frente a las autoridades estatales; asimismo, lista los actores conflictivos con nombre propio y ubicación espacial. Para la comprensión de las relaciones sugiere el marco teórico de las redes de acción colectiva, que implica luchas ambientales y de control del espacio geográfico desde motivaciones diversas de los actores presentes en el territorio, el análisis particular de cada conflicto para la definición de cursos de acción, la cogestión en entramados de interdependencia (desde enfoques neoinstitucionalistas) y el posicionamiento epistemológico subjetivista (etnografía reflexiva).

No se trata solamente de entender que la acción colectiva ambiental implica localización en un territorio determinado, sino que también expresa relaciones sociales de poder, de interacción con los lugares significativos para la sociedad y la comunidad.

Esa espacialidad estará dada por los movimientos y dinámicas de movilidad y desplazamiento de las personas en su vida diaria, de la construcción de lugar y de la capacidad de los seres humanos como seres espaciales de aproximarse, establecer relaciones de copresencia y lazos de vecindad y entendimiento. Pero también estará dada por la capacidad de institucionalizar los procesos territoriales que se llevan a cabo desde los territorios, es decir, depende de promover en las instituciones, sus funcionarios y contratistas, la capacidad para actuar colectivamente, en articulación con las comunidades locales y sus procesos históricos, como indica Méndez (2017, pp. 18-19).

A su vez, Lara (2017, p. 34) presenta una completa metodología para la evaluación de los conflictos de humedales en el país. La categoría central del estudio es el conflicto a partir de comportamientos (manifiesto), presunciones y contradicciones (latente), los cuales atraviesan distintas fases (latente, manifiesto, escalada, crisis, desescalada, maduración y transformación). En el caso de los conflictos socioambientales se combinan problemas, procesos y personas con intereses diversos.

De igual manera, acorde con la autora, resulta menester una delimitación multiescalar, desde lo global a lo local, tanto del sistema social como del ecosistema, para comprender a partir de *trade-offs*, es decir, “la relación

a la falta de articulación con el nivel local y una comprensión simple de las dinámicas presentes. Por tanto, en el momento de la ejecución de las políticas, se presentan límites imprevistos o barreras que impiden una correcta concreción de las políticas.

Esa crítica se refiere directamente a los instrumentos ambientales que tienen su foco solamente en la preservación y la restauración, ideas basadas en ecología estacionaria. En tiempos de cambio climático, destacan que esas miradas no son suficientes; que un cambio de paradigma es imperioso. El mundo como lo conocemos hoy es caracterizado por resultados imprevisibles, recurrentes y por transformaciones no lineales de complejos sistemas ecológicos y sociales... La faceta del derecho del cambio climático está focalizada en la adaptación y tiene el papel de conducir a la sociedad a través de las rupturas del cambio climático (De la Sala, Maldonado y Alterman, 2019, p. 6).

Por su parte, Rozo (2016) propone formular ejes estratégicos para la gestión ambiental desde el enfoque del “buen vivir” originario de las cosmovisiones indígenas andinas, donde la definición de bienestar incorpora una dimensión ambiental integral, cuestionando el modelo de desarrollo capitalista imperante y considerando a la naturaleza como sujeto de derechos, en contraposición a la tradición jurídica occidental. El buen vivir hace parte de las corrientes de sustentabilidad fuerte, con perspectivas biocéntricas, en las cuales, la humanidad hace parte de la naturaleza, se entiende el desarrollo desde la calidad de vida y la conservación ecosistémica, la pluralidad de conocimientos (descolonización epistemológica) y la necesidad de avanzar hacia la justicia social y ecológica.

Es necesario indicar que existen, acorde con el autor, tres corrientes de “buen vivir”:

- i. Indigenista
- ii. Posestructuralista
- iii. Socialista

A partir de lo anterior, y con base en una metodología híbrida (cuali-cuantitativa), analiza las normas y políticas de humedales y los procesos de gestión en tres humedales desde el “buen vivir”; asimismo, propone ejes estratégicos, objetivos y actividades desde las categorías de análisis construidas:

- i. *coconstrucción* de la idea ambiental relación hombre-naturaleza;
- ii. *sensibilización* sociocultural y comunicativa;
- iii. *gestión* estratégica ambiental para humedales.

Por otro lado, están aquellas perspectivas participativas, como lo propone Laserna (2013), quien sugiere que la política ambiental de un país debe, no solo incluir la participación de las personas que habitan en el territorio, ya que son ellas las que más conocen las problemáticas y sus posibles soluciones; igualmente, es pertinente incluir enfoques diferenciales para comprender los siguientes puntos clave:

- i. ampliación de la agenda política, en la cual se comprendan categorías cognitivas que aún no han sido racionalizadas, como las ideas, las percepciones, y que se proponga la resignificación de la realidad;
- ii. realización de una dialéctica en el territorio, en donde exista un fortalecimiento de la política desde lo local;
- iii. transformación de los modos de decisión;
- iv. resignificación de los criterios de eficacia, donde no todo implique decisiones bajo las lógicas extractivistas.

Concluyendo lo anterior, es fundamental la comprensión territorial y de los actores en el territorio que van a ser impactados por la política ambiental, ya que, si bien la legislación dicta unas directrices específicas, estas solo tendrán eficacia si los actores las asumen como legítimas y las cumplen. Esta legitimidad y voluntad política solamente se consiguen creando instrumentos para las políticas ambientales en Colombia, aspecto del cual han carecido históricamente, así como de medios para tener un poder de negociación y armonización frente a políticas que reproducen las relaciones productivas del territorio y se sobreponen a las ambientales.

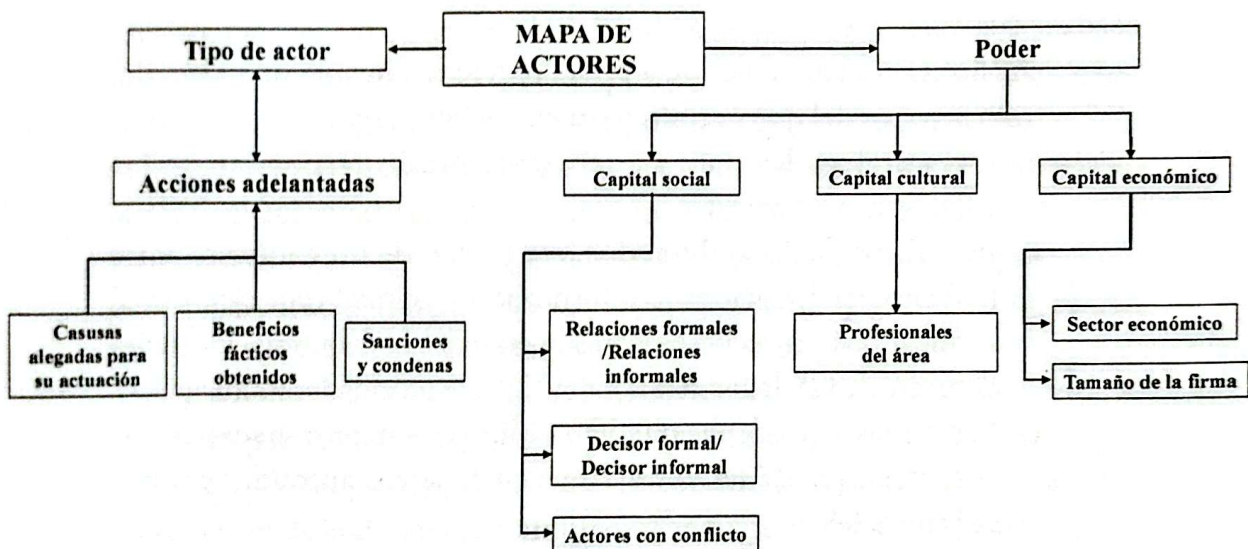
Finalmente, en el estudio de Hernández y Mustafá (2021), los autores analizan la política de humedales de Bogotá desde la gerencia pública. Acorde con ellos, la PDH, Decreto Distrital 624 de 2007, nace de la participación de distintos actores estatales distritales y la Mesa Distrital de Humedales; no obstante, hasta el 2014, la implementación de la misma fue lenta debido a las falencias de formulación, ejecución y monitoreo. Cabe destacar que, sumado a los factores de gerencia, uno de los actores que influyó de forma negativa en el desarrollo de la política fue el sector inmobiliario, ya que “[e]s bien sabido que, históricamente, los constructores han rellenado cuerpos de agua con el fin de construir urbanizaciones y su interés por la conservación de los ecosistemas, en su mayoría, es nulo” (p. 5), evidenciando con ello los conflictos objetivos sobre el uso de suelos.

Producto de lo anterior, entre 2014 y 2015, se desarrollaron una serie de mesas de trabajo con actores comunitarios, excluyendo a quienes atentaban contra los objetivos de la política, como los criminales y constructores,

la información recabada en las entrevistas y encuestas, el carácter formal (jurídico) o informal del decisor en el territorio, así como los principales enfrentamientos y tensiones, sean objetivas o subjetivas.

En cuanto al capital cultural, se recomienda analizar qué actores cuentan con profesionales del área de políticas públicas ambientales, los cuales pueden ser un activo para la implementación de las acciones del PMA, aunque también pueden fungir como obstáculo a partir de argumentaciones técnicas, con base en las cuales los privados defiendan sus intereses. Por último, en lo referente al capital económico, se propone una descripción del sector económico (incluyendo uso de suelo) y el tamaño de la firma (incluyendo posesión de la tierra), para ver quiénes cuentan con más recursos materiales en detrimento de los otros.

FIGURA 1. Diseño metodológico Mapa de Actores



Fuente: elaboración propia.

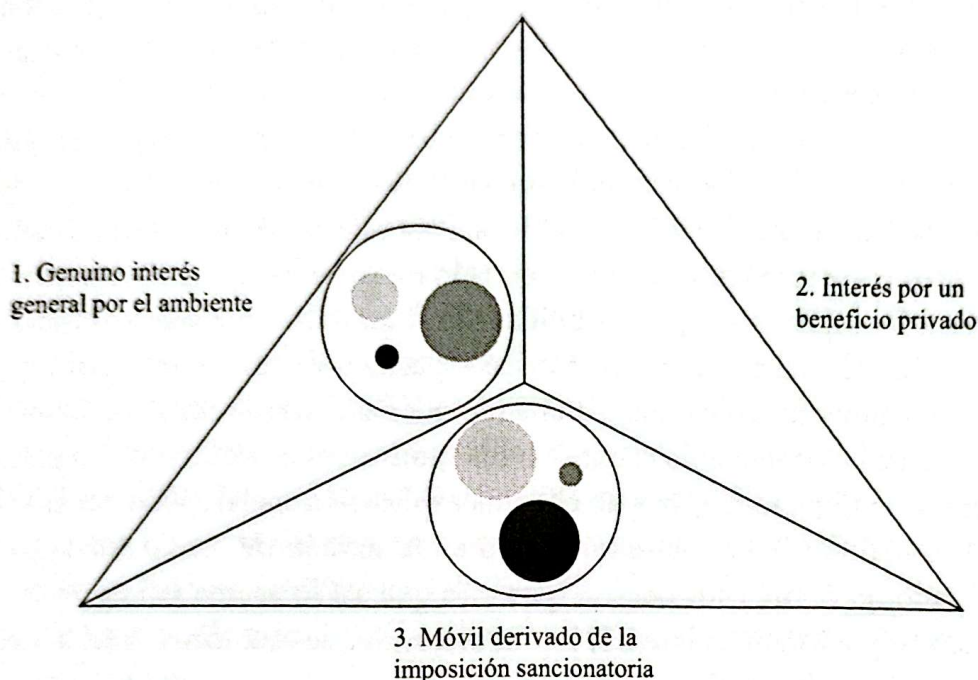
Posteriormente a recabar la información, se propone su graficación. El triángulo describe la causa de su actuación a partir de tres opciones:

- i. genuino interés general por el ambiente;
- ii. interés por un beneficio privado;
- iii. móvil derivado de la imposición sancionatoria.

A su vez, cada actor se representará como una esfera que contiene otras esferas, las cuales representarán un determinado tipo de capital. Las relaciones se señalarán con líneas de colores y grosor, dependiendo del grado y la naturaleza (positiva o negativa) de interacción entre ambos.

Quien diseñe el mapa deberá establecer una fórmula para dar simetría a la longitud de cada componente. A continuación, se presenta un ejemplo:

FIGURA 2. Ejemplo del mapa de actores



Fuente: elaboración propia.

El color morado representa el capital social, el verde el capital económico y el amarillo el capital cultural. El Actor A es una organización ambientalista que cuenta con diversos profesionales comprometidos con la protección del ambiente, pero no obstante, no tiene casi recursos económicos ni es capaz de imponer su voluntad autoritariamente. Por otro lado, el Actor B es un empresario que ha adelantado sus acciones en virtud de una imposición sancionatoria, cuenta con bastantes recursos económicos y, al financiar campañas políticas, es un importante decisor informal capaz de imponer algunos de sus intereses. La relación entre ambos es constante pero conflictiva.

CONCLUSIONES

De los elementos desarrollados a lo largo de este artículo se colige la necesidad de profundizar y ampliar los referentes normativos y de política, no simplemente enunciándolos, sino mostrando a qué líneas estratégicas,

programas y metas responde el PMA. Además, es necesario incorporar temas de derechos culturales, de adaptación ante la emergencia climática, de participación en asuntos ambientales, sancionatorios y penales, así como políticas que transversalmente tocan los humedales, como son las de suelo, recurso hídrico, biodiversidad, producción y consumo sostenible, educación ambiental o patrimonio.

Del mismo modo, es menester generar explicaciones causales que conecten los datos correspondientes a los actores humanos, los usos de suelos y los resultados físico-químicos. Para esto, se propone, por un lado, construir la cadena de causalidad con la Planeación Estratégica Situacional desde los aspectos de gobernabilidad y estructuralidad, y por otro, incorporar en el análisis un marco teórico específico de conflictos ambientales. Finalmente, se recomienda una metodología para la construcción del mapa de actores que dé cuenta de sus motivaciones reales y sus capacidades, configurando con todo ello una explicación social sólida del DMI Humedal Gualí. Como se mencionó en la sección de marco teórico, el Estado no es un actor neutral (por más que así lo asuma la hegemonía política y epistémica liberal); por el contrario, deberá tomar posiciones en el marco del conflicto.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Funza, CAR y ENINCO S.A. (2017) *Componente diagnóstico del Plan de Manejo Ambiental del Distrito de Manejo Integrado Humedal Gualí, Tres Esquinas y Lagunas del Funzhe*. Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
- Buitrago, O. y Aguirre, M. (2016) Análisis socioespacial de los humedales Guarinó y La Guinea, municipio de Jamundí, Colombia. *Finisterra*, 51(103), 3-24.
- Colombia. Contraloría General de la República (2019) *Informe de auditoría de desempeño: Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y autoridades ambientales en la implementación de la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia – PNHIC*. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Auditoria-Politica-Nacional-de-Humedales-Interiores-de-Colombia-PNHIC_compressed.pdf
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) (2006) *Resolución 196 de 2006. Guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia*. Bogotá: Minambiente.

- Cortés, R. y Aguilera, M. (2012) Política ambiental en Colombia entre la formulación y la implementación. *Criterios: Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 5(1), 111-128.
- De la Sala, S., Maldonado, M. y Alterman, R. (2019) *Desafíos jurídicos de las políticas de cambio climático en nivel local: Políticas de suelo, derecho urbanístico y cambio climático. Instrumentos urbanísticos-tributarios como medidas para enfrentar al cambio climático*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Díaz Figueroa, S., Dulcey Zamudio, C., Fonseca Trujillo, S., García Cely, D. y Villalba Gnecco, S. (2023) *¿Al compás del extractivismo? Situación de los Derechos Ambientales de los pequeños mineros y mineros tradicionales en Tausa y Sutatausa en el período 2012-2019*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Unijus.
- Hernández Castiblanco, A. y Mustafá Durán, S. (2021) *La política de humedales de Bogotá: Un reto de gerencia pública*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Huffington, R. y López, J. (2016) *Evaluación de políticas públicas*. Bogotá: ESAP.
- Lara Díaz, D. (2017) *El enfoque socioecosistémico aplicado a la evaluación de conflictos en los humedales interiores de Colombia*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia.
- Laserna, A. (2013) *Bases para la formulación de una política pública territorial indígena en Colombia desde el pensamiento ambiental* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales. Bogotá.
- López, J. (2007) Formulación y construcción de políticas públicas. En *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política.
- Marx, C. (1980) Tesis sobre Feuerbach. En *Obras selectas* (Tomo I). Moscú: Progreso.
- Matus, C. (1972) *El Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría para la Modernización del Estado*.
- Matus, C. (1995) Planificación y gobierno. *Cuadernos de Economía*, 14(23), 232-259. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13826>
- Méndez Lozano, N. (2017) *Las redes de acción colectiva ambiental en Bogotá: una aproximación reflexiva al caso del humedal Córdoba* [Trabajo de especialización, Universidad Distrital Francisco José de Caldas] Bogotá.
- Mesa Cuadros, G. (2019a) Derechos, responsabilidad y cuidado ambiental: Un nuevo paradigma constitucional (Cap. 11). En J. Jaria-Apple y S. Borrás (Eds.), *Re* (págs. 176-194). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781788115810.00016>
- Roth, A. (2002) *Políticas públicas: fórmula*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Rozo González, J. (2016) *Ejes estratégicos para la gestión ambiental de los humedales interiores de Bogotá D.C. con enfoque de buen vivir. Estudio de caso humedales: La Conejera, Santa María del Lago y El Burro*. Bogotá: [Trabajo de grado, Universidad Distrital Francisco José de Caldas].
- Veloza Torres, J. (2018) Conflictos socioambientales alrededor del agua: El caso humedal Moyano. En A. Ulloa y H. Romero-Toledo (Eds.), *Agua y disputas territoriales en Chile y Colombia*. Bogotá: (pp. 487-523). Universidad Nacional de Colombia, Universidad Austral de Chile y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.