

## TREINTA AÑOS DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL Y LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

**César Augusto Monje Carrillo**

- A treinta años del establecimiento del Sistema Nacional Ambiental (Sina) por la ley 99 de 1993, permanecen aún múltiples retos frente a la articulación interinstitucional y la gestión ambiental en los territorios.
- Como máxima autoridad ambiental en sus territorios, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible (CAR) tienen diversas funciones establecidas por la ley 99. Sin embargo, muchas no cuentan con los recursos ni las capacidades técnicas para cumplirlas, por lo que es necesario fortalecerlas y modernizarlas. Se identifica también una enorme disparidad en la asignación de recursos a las Corporaciones, dejando a varias con las mayores responsabilidades ambientales y los territorios más extensos, pero sin los recursos técnicos y económicos apropiados.
- Las CAR perciben al Sina no como un sistema sino como una suma de partes desarticuladas, en donde sus principales integrantes –especialmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR y las entidades territoriales– actúan casi siempre de manera aislada, y en ocasiones incluso contradictoria.
- Ha habido diferentes intentos no exitosos por reformar el Sina, todos ellos liderados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A futuro, se propone que con un mayor protagonismo de las CAR, que tienen las mayores responsabilidades en materia ambiental en el ámbito territorial, y en estrecha colaboración con el Ministerio, se generen las reformas que necesita urgentemente el Sina.

## 1. INTRODUCCIÓN

La ley 99 de 1993 cumplió más de treinta años desde su expedición. Durante este tiempo múltiples situaciones de orden social, económico, político y ambiental, nacional e internacionalmente, han generado y siguen generando afectaciones importantes al medio ambiente en Colombia en los ámbitos local, regional y nacional. La institucionalidad ambiental conformada por el Sistema Nacional Ambiental (Sina) ha respondido de diferente manera a estos retos.

En lo nacional, la institucionalidad ha girado en torno al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que ha tenido cambios importantes durante estos treinta años en respuesta, principalmente, a las prioridades políticas de los gobiernos de turno, a la disponibilidad de recursos económicos destinados al medio ambiente y a los convenios internacionales firmados por Colombia en materia ambiental.

En la misma ley se establece que las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible son la máxima autoridad ambiental en sus territorios, y que deben responder por la ejecución de las políticas y directrices ambientales que emanan desde el nivel nacional y de las prioridades territoriales regionales y locales.

Durante estos treinta años el reto para las CAR ha sido grande, en principio creando la institucionalidad para dar cumplimiento a los objetivos trazados en la ley 99, con diferencias regionales enormes, tanto presupuestales como de preparación técnica y operativa para el cumplimiento de la misión, y, segundo, para hacer frente a desafíos territoriales en materia de gestión del riesgo, cambio climático, seguridad hídrica, pérdida del suelo, pérdida de biodiversidad, deforestación, economía extractiva legal e ilegal, proyectos de infraestructura, urbanización, cambios en los usos del suelo y contaminación. Todo esto en el marco de la Constitución política de Colombia que establece el desarrollo sostenible como un objetivo fundamental del Estado y el derecho a gozar a un ambiente sano como un derecho colectivo.

Por lo tanto, cabe preguntar:

- ◆ ¿Cuáles son los principales retos que han enfrentado las CAR durante estos más de treinta años para cumplir su papel como autoridades ambientales en los territorios?
- ◆ ¿Cuáles cambios son necesarios para dotarlas con los instrumentos suficientes para cumplir con su misión y enfrentar los desafíos ambientales que se avecinan?

En el marco de un proceso de reflexión llevado a cabo conjuntamente entre las CAR de las regiones centro-sur y centro-norte del país, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars), el Foro Nacional Ambiental (FNA) y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) durante el segundo semestre de 2023<sup>1</sup>, se identificó la necesidad de cambios estructurales en el Sina. Es crítico adecuarlo a los retos ambientales del presente y del futuro, dotar a las CAR de mayor autonomía y capacidad de manera diferencial entre los territorios, así como garantizar que su gestión de los recursos sea eficiente y transparente.

La metodología de este análisis incluyó encuestas con las cinco corporaciones de la región

1 En conjunto, Asocars y el Foro Nacional Ambiental prepararon y enviaron una encuesta a las CAR, se sistematizaron las respuestas y se hicieron dos talleres regionales: uno en Pereira el 30 de agosto de 2023 con asistencia de representantes de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas); la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder); la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ); la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM); y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima).

Y otro en Bucaramanga, el 6 de octubre, con la asistencia de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS); la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor); la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB); la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá (Corpourabá); la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare). En los talleres regionales participaron también miembros de la junta directiva de Asocars y expertos del Foro Nacional Ambiental.

centro-sur (Corpocaldas, Carder, CRQ y CAM, Cortolima), y siete de la región centro-norte (CAS, Corponor, CDMB, Corpourabá, Corantioquia, Cornare y CAR), así como sesiones de presentación, análisis y discusión en el foro de la región centro-sur (realizado en Pereira el 30 de agosto de 2023) y en el foro de la región centro-norte (Bucaramanga, 6 de octubre de 2023) con los directores y equipos técnicos de las CAR. Los análisis de las encuestas y las discusiones en los foros regionales estuvieron organizados alrededor de los siguientes ejes temáticos: 1) relación entre las CAR y los miembros del Sina, y 2) principales retos y desafíos de las Corporaciones. A continuación se presenta esta reflexión por parte de las CAR y Asocars con el objetivo de aportar elementos de política que puedan fortalecer la estructuración y funcionamiento del Sina.

## 2. CONTEXTO E IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La Constitución política de Colombia, llamada "Constitución ecológica", establece claramente la obligación que tiene el Estado de proteger el ambiente y los recursos naturales. El artículo 80 establece lo siguiente:

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.

La Constitución establece que tanto el Estado en su nivel central como las entidades territoriales tienen competencias concurrentes en la protección del ambiente. Igualmente, le dio competencias al Congreso de la República para crear las CAR (artículo 150-5), las cuales, de acuerdo con la Corte Constitucional, dentro de un régimen de autonomía e invocando el espíritu de la descentralización administrativa, son las entidades a

través de las cuales el Estado ejerce competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento (Corte Constitucional, Sentencia C-596 de 1998: 7).

De esta manera, el Estado central representado en lo nacional por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales representadas por las gobernaciones, municipios y territorios indígenas, y las CAR, tienen competencias en la administración y protección del ambiente y los recursos naturales en sus ámbitos de jurisdicción. Para armonizar esta concurrencia de competencias normativas en materia ambiental, la ley 99 en el artículo 63 establece tres principios normativos generales que son: el de armonía regional, el de gradación normativa y el de rigor subsidiario.

Como instrumento para garantizar el cumplimiento de los objetivos ambientales de la Constitución se creó el Sina (ley 99 de 1993, artículo 1º, numeral 13):

Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental -Sina- cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

Y en el artículo 4º de la ley 99 se establece lo siguiente:

Artículo 4º. Sistema Nacional Ambiental -Sina-. 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. Estará integrado por los siguientes componentes:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución nacional, en



TREINTA AÑOS DEL SINA  
Y LAS CORPORACIONES  
AUTÓNOMAS REGIONALES

esta ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.

2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.

3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.

4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.

6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental -Sina-.

Parágrafo.- Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental -Sina- seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos y distritos o municipios.

Las CAR, por lo tanto, hacen parte del Sina y se definen como:

Artículo 23. Naturaleza jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por (*sic*) su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (ley 99 de 1993).

Las funciones de las CAR están establecidas en el artículo 31 de la ley 99, que especifica su misión y establecen con claridad que son las encargadas de la gestión y ejecución de la política ambiental y las responsables directas, como máxima autoridad ambiental en los territorios, del estado de los recursos naturales en el país, dado que es en ellos donde sucede, o no, el impacto ambiental de las acciones del ser humano.

Las Corporaciones tienen diferentes percepciones sobre su responsabilidad como máxima autoridad ambiental en los territorios, sobre el papel que ha cumplido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante estos treinta años del Sina como máxima autoridad del sistema y encargado de la política ambiental del país, sobre el papel de las entidades territoriales (departamentos y municipios) en el manejo ambiental en sus respectivas jurisdicciones, y sobre el papel que gremios productivos y sociedad civil han tenido en la conformación del Sina.

### 3. RELACIÓN ENTRE LAS CAR Y LOS MIEMBROS DEL SINA

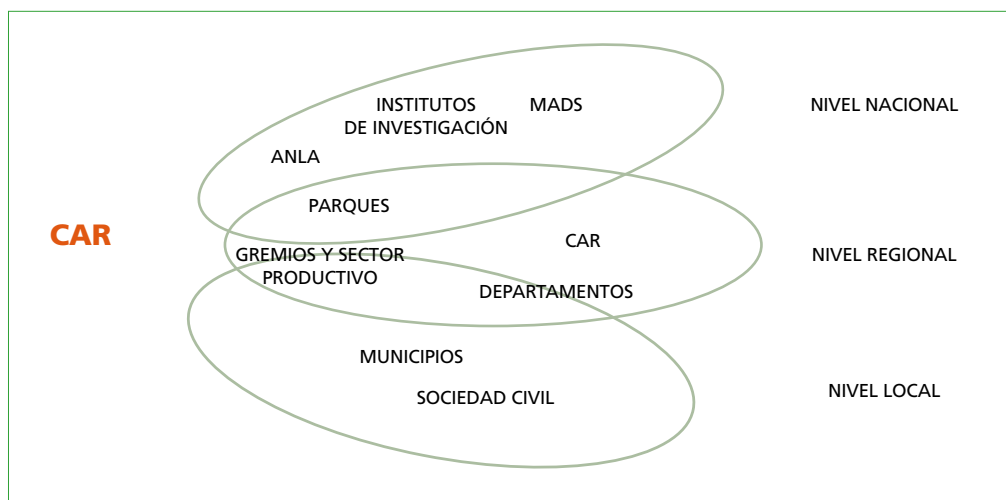
Las instituciones y entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental son del orden nacional, regional y local (gráfico 1) y tienen diferentes funciones y responsabilidades estipuladas en la ley 99 y en desarrollos normativos posteriores. Por su naturaleza, las CAR son del orden nacional, pero con funciones regionales, y se relacionan con todos los miembros del Sina de manera muy diferente. Los ejes de relación se referirán principalmente a los asuntos de políticas, programas, planes y proyectos, recursos financieros y autoridad ambiental.

#### 3.1. RELACIÓN ENTRE LAS CORPORACIONES Y EL SINA EN EL ÁMBITO NACIONAL

##### 3.1.1. CORPORACIONES-MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En este nivel las CAR se relacionan principalmente con el Ministerio por medio de la ejecución de las políticas ambientales y de las regulaciones que este expide y la financiación de

GRÁFICO 1. RELACIÓN ENTRE LAS CAR Y EL SINA A DIFERENTES NIVELES



Fuente. elaboración propia.

proyectos con recursos provenientes del Fondo de Compensación Ambiental (FCA).

Las Corporaciones expresan unánimemente la gran desconfianza que existe en la relación entre el MADS y ellas, la cual ha sido una constante en la historia del funcionamiento del Sina y gira alrededor principalmente de la autonomía que otorga la Constitución y la ley a las Corporaciones, dado que ni administrativa ni financieramente dependen del Ministerio<sup>2</sup>. A 2017 se habían hecho por lo menos diecinueve intentos infructuosos por modificar las CAR y en este periodo (1993-2017) pasaron dieciséis

ministros distintos con una duración promedio de año y medio, lo cual refleja, según Ernesto Guhl, la inoperancia y la gestión a corto plazo del sistema (Guhl, 2017).

Con este marco de desconfianza y de gestión a corto plazo desde el Ministerio, las Corporaciones proponen participar activamente en la formulación de las políticas ambientales para que guarden relación con las realidades territoriales, para que no estén sujetas a los cambios periódicos nacionales (tanto de ministros como de funcionarios y de estructura del Ministerio), que han causado excesos de políticas ambientales, contradicción entre ellas, ausencia de reglamentación, falta de recursos y mecanismos para su ejecución, los cuales pueden cambiar de un funcionario a otro nuevo<sup>3</sup>.

Gran parte de los problemas ambientales en los territorios tienen que ver con los sectores productivo (agricultura, ganadería), extractivo (canteras, minas, extracción de materiales) e industrial. En este sentido, las CAR proponen al MADS fortalecer los mecanismos de articulación intersectorial con otros ministerios para armonizar las regulaciones y decisiones ambien-

2 Administrativamente las Corporaciones dependen de la asamblea corporativa, integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de la jurisdicción; un consejo directivo integrado por los gobernadores de esta, hasta cuatro alcaldes de ella, un representante del presidente de la república, uno del MADS, dos del sector privado, un representante de las organizaciones étnicas y dos de las ONG; y un director general nombrado por el consejo directivo (ley 99, artículo 26). Una anécdota que se presentó en los foros regionales al respecto se refiere a una de las primeras ministras de Medio Ambiente que, dispuesta a nombrar a todos sus funcionarios, pasó a las recién creadas CAR la hoja de vida de los candidatos del Ministerio al cargo de director general, de los cuales ninguno fue nombrado por los consejos directivos de las Corporaciones. A raíz de este primer intento del Ministerio por imponer sus candidatos surgió Asocars, para proteger y defender la autonomía de estas. Se mencionó la percepción de que casi todos los gobiernos han tratado de imponer el candidato a director general.

3 Entre las políticas que se mencionan están, entre otras, la política forestal, la de ordenamiento y zonificación ambiental del territorio y la de educación ambiental.

tales con las políticas de desarrollo económico y social de los distintos sectores productivos. Llama la atención que el Ministerio prácticamente no haya ejercido estas funciones o lo haya hecho muy poco, funciones claramente establecidas en el artículo 5° de la ley 99:

5. Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos;

6. Formular, conjuntamente con el Ministerio de Salud, la política nacional de población; promover y coordinar con éste programas de control al crecimiento demográfico y hacer evaluación y seguimiento de las estadísticas demográficas nacionales;

7. Formular, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico, la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, con el Ministerio de Agricultura, las políticas de colonización y con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente;

8. Adoptar, conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional, a partir de enero de 1995, los planes y programas docentes y el pénsum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, promover con dicho ministerio programas de divulgación y educación no formal y reglamentar la prestación del servicio ambiental.

En otras palabras, las Corporaciones proponen activar el Consejo Nacional Ambiental. Sugieren igualmente formular la Política nacional ambiental como instrumento orientador a largo plazo de las intervenciones y la articulación intersectorial del Estado.

### 3.1.2. FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL

Como se mencionó, las CAR disponen para su funcionamiento e inversión de recursos provenientes del presupuesto general de la nación,

de las rentas propias, entre las que se encuentran las transferencias del sector eléctrico, un porcentaje del recaudo del impuesto predial, transferencias del sistema general de regalías y recursos del Fondo de Compensación Ambiental (FCA)<sup>4</sup>.

Con respecto al Fondo, todas las Corporaciones expresaron unánimemente la necesidad de hacer ajustes a su funcionamiento. Entre los problemas encontrados con este, que representa uno de los principales mecanismos de relación entre el Ministerio y las Corporaciones, está la gran demora en los procesos de evaluación y aprobación de los proyectos, algunos de los cuales pueden durar hasta tres años desde su radicación en el banco de proyectos BPIN (Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional)<sup>5</sup>. Durante este tiempo los proyectos pueden cambiar de objetivos, metodologías, enfoques y pertinencia, que según las CAR dependen de los cambios administrativos en el MADS, de las diferentes instancias por las que debe pasar el proyecto y del conocimiento de los evaluadores sobre la situación en el territorio.

Otro problema importante con respecto al funcionamiento del Fondo de Compensación Ambiental es que estos proyectos se deben ejecu-

4 El Fondo está adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y es un instrumento financiero de redistribución de recursos entre las CAR. Sus ingresos provienen del 20% de las transferencias del sector eléctrico percibidas por estas (a excepción de las de desarrollo sostenible) y el 10% de las demás rentas propias, sin incluir el impuesto predial (ley 344 de 1996, artículo 24).

5 El informe de auditoría del Fondo de Compensación Ambiental para la vigencia 2022 elaborado por la Contraloría General de la República evidencia que desde el tiempo de radicación del proyecto por parte de la CAR hasta el momento de suscripción de contrato con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pasaron: para el caso de Corpourabá 815 días, CDA (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico) 691 días, Cormacarena (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena) 653 días, Corpooñoquía (Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía) 749 días, Corpogujaira (Corporación Autónoma Regional de La Guajira) 704 días, y CSB (Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar) 701 días (Contraloría General de la República, 2023).



tar en el año fiscal (desde el 1 de enero al 31 de diciembre del mismo año) y generalmente los recursos, una vez aprobado el proyecto, se desembolsan después de mitad de año, por lo que las CAR deben hacer reservas presupuestales y comprometer los recursos para el siguiente año fiscal, lo cual es ilegal y representa hallazgos administrativos y disciplinarios por parte de la Contraloría General de la República a la mayoría de corporaciones<sup>6</sup>; además, la mayoría de estos proyectos demoran más de un año en su ejecución. Considerando lo anterior, varias Corporaciones han optado por no presentarlos al Fondo de Compensación Ambiental<sup>7</sup>.

### 3.1.3. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Las CAR se relacionan nacionalmente con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SinaP) principalmente por medio del Sistema Regional de Áreas Protegidas (Sirap) y las áreas protegidas regionales<sup>8</sup>. Las Corporaciones tienen las siguientes funciones a este respecto:

15. Administrar, bajo la tutela del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil;

16. Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y

los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción; (ley 99, artículo 31).

El trabajo alrededor de los sistemas regionales de áreas protegidas, tales como el Sistema Regional de Áreas Protegidas (Sirap) del Eje Cafetero o el Sirap del Macizo Colombiano<sup>9</sup>, lo expresan las CAR como un buen ejemplo de gobernanza ambiental y de articulación del Sina. La creación de áreas protegidas regionales se presenta asimismo como una de las acciones más importantes de las Corporaciones en los últimos años, contribuyendo no solo a la meta global del 30% del territorio continental y marino del país en áreas protegidas (United Nations Biodiversity Conference, COP 15, 2022) sino también a la conectividad entre ecosistemas. En los foros regionales se propuso fortalecer estos mecanismos de articulación y aumentar los recursos para la financiación de los planes de manejo de estas áreas.

### 3.1.4. INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

En el ámbito nacional las CAR se relacionan con los institutos de investigación y con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla); no obstante, en las encuestas y en los foros no se priorizó ningún aspecto de la relación con estas instituciones del Sina.

Las Corporaciones tienen grandes retos en materia de conocimiento de los socioecosistemas en sus jurisdicciones: la complejidad del territorio colombiano y su inmensa diversidad ecosistémica y cultural requieren un esfuerzo impor-

6 De catorce corporaciones que ejecutaron recursos del FCA para la vigencia de 2022, todas tuvieron hallazgos administrativos y disciplinarios en la auditoría realizada por la Contraloría General de la República (2023).

7 Los recursos recaudados por el Fondo de Compensación Ambiental son mayores frente a los recursos asignados, por lo que los saldos en la cuenta única nacional correspondiente al Fondo se incrementan anualmente. A 31 de diciembre de 2022 esta cuenta tenía un saldo de \$211.726'399.682 (Contraloría General de la República, 2023).

8 El SinaP cuenta con un plan de acción entre cuyos objetivos está integrar los niveles nacionales y regionales, la gestión de cada una de las autoridades ambientales y las áreas protegidas y trabajar en ecosistemas compartidos por dos o más autoridades ambientales.

9 El Sirap del Eje Cafetero involucra a Corpocaldas, Carder, CRQ, Cortolima, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC); y el del Macizo Colombiano a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonía), la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corporenariño), Cortolima, la CAM, la CVC y la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC).

tante y continuo de investigación para ponerla al servicio de la toma de decisiones que deben ejecutar las CAR en materia de planeación y ordenamiento del territorio, zonificaciones ambientales, regulación y control de los recursos naturales, desertificación, suelos, adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, crecimiento urbano y cambios en el uso del suelo, modelamiento y monitoreo en las cuencas hídricas, manejo y disposición de residuos sólidos, tratamiento de aguas, manejo de información y gestión del conocimiento.

La articulación entre los institutos de investigación del Sina y las CAR no se ha materializado en los territorios para la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental, a pesar de que las funciones y los objetivos de las Corporaciones incluyen:

7. Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental -Sina-, estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables.

(...)

24. Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental -Sina- y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente; (ley 99, artículo 31).

Algunas Corporaciones tienen convenios de colaboración con las universidades presentes en sus jurisdicciones, colaboración que tiene que ver tanto con investigación sobre asuntos específicos (recurso hídrico, biodiversidad, contaminación ambiental) como con la formación profesional de su personal.

Un asunto clave que resalta es la información deficiente sobre el catastro urbano y rural que existe en los municipios que están en el área de sus jurisdicciones. Del catastro depende no solo el cobro de un porcentaje del recaudo del impuesto predial, una de las principales fuentes de recursos propios de las Corporaciones, sino también información que tiene que ver con el conocimiento del territorio: quién o quiénes son los dueños, dónde se encuentran las tierras públicas, las tierras privadas. Gran parte de los problemas de asentamientos urbanos, suburbanos, de ocupación de tierras de humedales, de tierras boscosas, de reservas forestales, tienen que ver con una información predial deficiente y con la no incorporación de esta información en la toma de decisiones sobre ordenamiento territorial. En este sentido, el Igac (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) no está cumpliendo su función y para algunas corporaciones resulta muy costoso financiar la información predial<sup>10</sup>.

## 3.2. RELACIÓN ENTRE LAS CORPORACIONES Y EL SINA EN LO REGIONAL

### 3.2.1. RELACIÓN ENTRE CORPORACIONES

En el ámbito regional, las CAR se relacionan principalmente con otras por medio de la planificación, formulación y ejecución de proyectos regionales asociados generalmente a ecosistemas compartidos<sup>11</sup>. En este sentido reconocen la importancia que ha tenido Asocars, tanto en los procesos de coordinación y apoyo naciona-

10 Una de las metas importantes del Plan nacional de desarrollo 2022-2026 es acelerar el catastro multipropósito y pasar del 9,4% en 2022 al 70% en 2026. Además, la actualización del catastro multipropósito es parte del Acuerdo de paz suscrito en noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo).

11 Es el caso de los humedales del Magdalena, el proyecto Macizo, el proyecto Páramos, los corredores de conservación y de planificación como los corredores Churumbelos-Alto Fragua, Miraflores-Picachos-La Ceiba-Siberia, control y vigilancia de tráfico de especies, manejo de cuencas compartidas, sistema regional de áreas protegidas, manejo de información, etc.



les, como de articulación de procesos y actividades entre ellas en las regiones, así como el importante papel que han tenido los comités de planificación del Sistema Regional de Áreas Protegidas, instancia en la que se identifican prioridades de conservación y manejo de ecosistemas y se generan compromisos de acción.

### 3.2.2. INSTRUMENTOS DEPARTAMENTALES DE PLANEACIÓN

Las Corporaciones se relacionan con los departamentos en muy pocos proyectos y acciones. Los planes de desarrollo departamental se realizan generalmente sin contar con su asesoría en los aspectos ambientales y de desarrollo sostenible. Los planes de inversión departamentales y los proyectos que tienen recursos de regalías generalmente no se articulan con el Plan de gestión ambiental regional (PGAR)<sup>12</sup>, que debería ser el principal instrumento orientador de la planificación ambiental regional para articular el componente ambiental del Plan nacional de desarrollo con los instrumentos de planificación de los departamentos y municipios.

En este sentido, son funciones de las CAR:

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan nacional de desarrollo y del Plan nacional de inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

(...)

4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medio ambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -Sina- en el área

de su jurisdicción y en especial, asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta con las decisiones que se adopten; (ley 99, artículo 31).

### 3.2.3. INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un instrumento muy importante de ordenamiento territorial regional es el de los Pomca (Planes de ordenamiento y manejo de cuencas), que involucran instancias de coordinación regional como son los consejos de cuenca. La formulación y ejecución de los Pomca están a cargo de las CAR, al igual que su articulación con los instrumentos nacionales, regionales, departamentales y municipales de planificación<sup>13</sup>.

De acuerdo con los artículos 18 y 19 de la ley 99, entre las funciones de las Corporaciones están:

18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

19. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de

12 El Plan de gestión ambiental regional es un instrumento de planificación mínimo a diez años y contempla la articulación con todos los instrumentos de política y planificación del Estado a los diferentes niveles (decreto 1200 de 2004).

13 De acuerdo con el informe anual consolidado de Asocars 2022, a 2021 las Corporaciones tenían más de ciento veinticinco cuencas en proceso de ordenación con planes de ordenación y manejo, cubriendo más de 27 millones de hectáreas.

agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

A pesar de que los Planes de ordenamiento y manejo de cuencas son un instrumento importante de ordenamiento territorial alrededor del agua, varios directivos y funcionarios de las CAR expresan que no se articulan con las entidades territoriales y con los sectores productivos de la sociedad, resultando que los programas y proyectos de los Pomca no encuentran financiación ni apoyo para su ejecución, y las determinantes ambientales que se encuentran en la zonificación que se realiza en el Pomca, no se articulan con los planes de ordenamiento de los municipios ni con los de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

#### 3.2.4. RELACIONES CON LOS SECTORES PRODUCTIVOS

Departamental o regionalmente las CAR se relacionan muy poco con los gremios y sectores productivos. No son llamadas a participar en la planificación regional de grandes proyectos de infraestructura o de inversión y su principal función tiene que ver con el licenciamiento ambiental cuando corresponde o con el otorgamiento de permisos, concesiones y usos de los recursos de flora, fauna y agua. De acuerdo con sus objetivos, deben:

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

(...)

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

13. Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente; (ley 99, artículo 31).

Todo lo anterior puede querer decir que las CAR no son consideradas actores importantes en la planificación regional.

### 3.3. RELACIÓN CORPORACIONES-SINA EN EL ÁMBITO LOCAL

Los municipios son las entidades territoriales que tienen la responsabilidad de reglamentar los usos del suelo mediante los planes de ordenamiento territorial<sup>14</sup> y ejercer la autoridad en su jurisdicción.

14 De acuerdo con el artículo 313 de la Constitución, los concejos municipales son los responsables de reglamentar los usos del suelo; y de acuerdo con el artículo 3º de la ley 1551 de 2012 (que actualiza la ley 136 de 1994), corresponde a los municipios: "9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la Upra para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Concejo municipal o distrital cada 12 años".

Las CAR se relacionan con ellos en muy pocos proyectos y acciones. Los planes de desarrollo municipal se desarrollan generalmente sin contar con la asesoría de las Corporaciones en materias ambientales y de desarrollo sostenible. Los planes de ordenamiento territorial en su componente ambiental son asesorados por las CAR en lo que refiere a determinantes ambientales; sin embargo, a 2021 alrededor del 80% de los municipios no tenía actualizados sus planes de ordenamiento territorial<sup>15</sup>, es decir, el principal instrumento de la relación ambiental entre estas y aquellos no funciona en gran parte del país<sup>16</sup>.

Y aun cuando las Corporaciones han sido críticas ante este hecho, expresan que no tienen los mecanismos legales ni las competencias para forzar a los municipios a actualizar los POT.

### 3.3.1. PROYECTOS DE INVERSIÓN Y SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Los proyectos de inversión y los proyectos de regalías que formulan los municipios generalmente no se articulan ni con el Plan de gestión ambiental regional ni con los Planes de ordenamiento y manejo de cuencas como instrumentos de planificación y gestión ambiental, a pesar de que las CAR tienen como uno de sus objetivos:

26. Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante; (ley 99, artículo 31).

Es importante decir que las entidades territoriales, departamentos y municipios, manejan cada vez más recursos del Sistema General de Re-

galías con destinación a asuntos ambientales. Durante el periodo 2016-2020 las entidades territoriales manejaron el 27% de los ingresos del Sina con recursos del Sistema General de Regalías (sobrepasando el aporte ambiental del presupuesto general de la nación), y en 2020 los recursos de regalías asignados a los departamentos y municipios para lo ambiental representaron casi el 46% del total de recursos del Sina (Díaz, Rudas, Suárez y Zapata, 2022: 64-65, gráfica 5), sobrepasando los ingresos ambientales provenientes de las rentas propias de las Corporaciones y del presupuesto general de la nación. Lo cual quiere decir que los recursos económicos para la gestión y ejecución ambiental se encuentran en los entes territoriales y debería ser allí donde se enfoque el trabajo de coordinación y articulación con la autoridad ambiental.

### 3.3.2. PLANIFICACIÓN MUNICIPAL Y OTORGAMIENTO DE PERMISOS

Las CAR tienen el importante papel de definir los determinantes ambientales y concertar los asuntos ambientales para que sean incluidos en los POT municipales; sin embargo, no figuran como actores importantes en la planificación municipal en aspectos como el crecimiento urbano, el suministro de agua y la disposición de residuos sólidos, y en la mayoría de casos su papel se limita al otorgamiento de permisos y concesiones del uso del recurso y al control, seguimiento y sanción ambiental de los infractores. Lo anterior aun cuando una de sus funciones es:

29. Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución nacional; (ley 99 de 1993, artículo 31).

Como se dijo, las Corporaciones tienen la competencia para otorgar permisos, concesiones y hacer seguimiento y control al uso de los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción y aplicar el régimen sancionatorio ambiental. Estas funciones son tal vez las que más

15 Plan nacional de desarrollo 2022-2026: 38.

16 Los municipios deben concertar con las CAR los determinantes y los asuntos ambientales, y mientras que ellas han avanzado en la construcción e identificación de los determinantes ambientales en sus áreas de jurisdicción, estos no se han incorporado todavía a los procesos de planificación del territorio.

demandan sus competencias administrativas, porque es aquí donde se expresa con mayor claridad su función de autoridad ambiental y donde se presentan los mayores problemas de falta de transparencia en el otorgamiento de permisos y concesiones, demoras en la adjudicación de los mismos y falta de control y vigilancia.

Para algunos directivos y funcionarios de las CAR, la población percibe esta función de otorgar permisos y concesiones como contraria a la función de conservar los recursos naturales (¿por qué la Corporación expide un permiso o concesión de aprovechamiento forestal o de explotación de una cantera, de vertimientos a un río o de trazado de una línea eléctrica?), reflejando con esto una función netamente conservacionista de las CAR y no su importante papel en el uso y manejo sostenible de los recursos naturales.

### 3.3.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ARTICULACIÓN CON COMUNIDADES LOCALES

Localmente, las CAR se relacionan de manera diferente en cada caso con los actores sociales, comunitarios, indígenas, negros, campesinos, organizaciones ambientales, sociales, productivas y de defensa de derechos.

Los espacios de participación con la comunidad son las actividades que más evidencian las Corporaciones en sus presentaciones, resaltando algunas de ellas los asuntos de monitoreo comunitario de los recursos naturales, educación ambiental, proyectos productivos sostenibles, planes interculturales de manejo en el caso de comunidades o resguardos indígenas y planes de reforestación, principalmente. A este respecto, y de acuerdo con el varias veces citado artículo 31 de la ley 99 de 1993, las Corporaciones tienen las siguientes funciones:

3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

(...)

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

(...)

8. Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

(...)

21. Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

Con la firma del Acuerdo de Escazú por parte del gobierno nacional el 11 de diciembre de 2019 y su aprobación por parte del Congreso de la República el 10 de octubre de 2022, se presentan retos (obligaciones) importantes para las Corporaciones en materia de participación comunitaria, transparencia y suministro de información sobre licenciamiento ambiental, permisos y concesiones ambientales y en general de la gestión y ejecución ambiental en los territorios<sup>17</sup>.

17 Poco antes de la fecha de publicación del presente documento, septiembre de 2024, la Corte Constitucional se pronunció, el 28 de agosto, sobre la constitucionalidad del Acuerdo de Escazú, superando así el último obstáculo para que este se convirtiera en ley de la República.

## 4. PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS DE LAS CAR Y LOS MIEMBROS DEL SINA

En los resultados de las encuestas y foros realizados con las CAR se presentan como principales retos y desafíos actuales y a futuro los siguientes, los cuales no están priorizados de acuerdo a su grado de importancia:

1. El crecimiento urbano y de población.
2. Las actividades agrícolas con prácticas insostenibles en el manejo del suelo y del agua.
3. La actividad ganadera extensiva y con muy pocas prácticas de manejo sostenible.
4. La actividad minera y petrolera en ecosistemas estratégicos.
5. La gestión del riesgo asociada a los eventos climáticos.
6. El fortalecimiento institucional.

Estos se discuten a continuación:

### 4.1. EL CRECIMIENTO URBANO Y POBLACIONAL

Los procesos de urbanización, la conformación de áreas metropolitanas y conurbadas son uno de los mayores retos y desafíos a futuro que afrontan las Corporaciones. En materia socioambiental esto afecta principalmente la demanda y oferta de agua, la conversión de suelo rural en suelo urbano y el manejo de aguas residuales, de vertimientos y de residuos sólidos.

#### 4.1.1. LA OFERTA Y DEMANDA DE AGUA

En escenarios de crisis climática la oferta hídrica se ve disminuida en temporadas secas, debido a que las bocatomas de los centros urbanos se surten de muy pocos acuíferos. Aun cuando hay planes de ordenamiento, manejo y gestión del recurso hídrico, no están articulados con las políticas urbanas, no cuentan con los recursos de inversión por parte de todos los actores involucrados y los consejos de cuenca no tienen el

poder y la gobernanza requerida. Las directivas y técnicos de las CAR manifestaron claramente que unas pocas semanas de disminución de la oferta hídrica causan problemas de desabastecimiento en centros poblados y municipios<sup>18</sup>.

Falta conocer mejor a escalas locales y de cuenca el recurso hídrico y los sistemas de monitoreo, conocimientos que apoyarían la toma de decisiones. Al mismo tiempo, los municipios están tomando decisiones sobre urbanizaciones y expansión del suelo urbano sin tener en cuenta la disponibilidad del recurso. El principal reto es la actuación coordinada de las entidades territoriales, las CAR, los gremios y los constructores para fortalecer la gobernanza y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial. Es necesario también establecer claramente las competencias en materia de autoridad ambiental que tienen las Corporaciones y las competencias ambientales de los municipios<sup>19</sup>. En este sentido, tienen como función:

18 Por ejemplo, en 2023 el departamento de Risaralda tuvo en quince días por lo menos el 40% de los acueductos rurales comunitarios en abatimiento y pérdida de capacidad hídrica. En el caso del área metropolitana de Pereira, la cuenca perdió el 40% de su capacidad hídrica (Foro Regional en Pereira).

19 Los municipios tienen, entre otras, las siguientes competencias en materia de autoridad ambiental: "2. Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio; (...) 6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental -Sina-, con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano; 7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo; 8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo; (ley 99, artículo 65).



2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (artículo 31).

Al mismo tiempo que se presenta un reto para coordinar las diferentes instancias de planificación del territorio alrededor del recurso hídrico, mediante la activación de los consejos de cuenca creados en los Pomca o las instancias creadas en los planes de gestión del recurso hídrico (PGRH), el gobierno nacional en la ley 2294 de 2023, que adopta el Plan nacional de desarrollo 2022-2026, crea otras instancias de planificación del recurso hídrico que de acuerdo a los directores y técnicos de las CAR desconoce el enorme esfuerzo institucional realizado en la formulación de los Pomca<sup>20</sup>.

#### 4.1.2. LA CONVERSIÓN DE SUELO RURAL EN SUELO URBANO

Gran parte de los planes de ordenamiento territorial están desactualizados y no cumplen con la normativa, principalmente en materia de zonas de riesgo y amenaza. Un problema que se presenta en la mayor parte de las zonas rurales de los municipios es la subdivisión predial por debajo del área permitida de acuerdo a la ley 160 de 1994, que establece que el área mínima de un predio rural debe ser igual a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) establecida para el municipio. En muchos casos, los municipios

autorizan, por medio de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de licencias de urbanización, divisiones prediales menores a la UAF. Se presenta asimismo una gran informalidad en los procesos de división predial rural teniendo en cuenta el atraso que tiene el Igac con el catastro municipal y la falta de coordinación con las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos.

La conversión de suelo rural en suelo urbano o industrial y el proceso de parcelación por debajo de las áreas mínimas crea zonas de “microfundios”, procesos de asentamientos humanos muchas veces en zonas de riesgo por deslizamientos o inundaciones y en donde la prestación de los servicios públicos es precaria. Igualmente, la conversión de suelos rurales a urbanos genera problemas de seguridad alimentaria al cambiar la vocación productiva de estos y generar una plusvalía sobre el costo de la tierra.

Las CAR no cuentan con muchos elementos para actuar en este proceso, dada la gran informalidad existente, la cual aumentó después de la pandemia, y considerando que numerosas personas de la ciudad optaron por irse a vivir al campo. De acuerdo con numeral 31 del artículo 31 de la ley 99, las Corporaciones pueden establecer las normas generales y de densidades máximas en las áreas suburbanas y rurales:

31. Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por (sic) lo establecido en el artículo 313 numeral 7o. de la Constitución nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.

Igualmente, haciendo uso de su papel en la definición de los determinantes ambientales, podrían declarar suelos de protección, estable-

20 “Artículo 34°. Consejos Territoriales del Agua. Créense Consejos Territoriales del Agua en cada una de las eco regiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan nacional de desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026”, cuyo objeto será fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. Para tal efecto, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la conformación, funcionamiento y articulación de estos Consejos con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión integral del recurso hídrico, o la que haga sus veces, y en los instrumentos de ordenamiento del territorio” (ley 2294 de 2023).



cer distritos de conservación de suelos y aguas para proteger los mejores suelos productivos en los territorios del avance de la urbanización<sup>21</sup>. La ley 2294 de 2023, que adopta el Plan nacional de desarrollo “Colombia potencia mundial de vida 2022-2026”, establece en el artículo 32 la creación de áreas de protección para la producción de alimentos (APPA), como determinantes de ordenamiento territorial, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra).

#### 4.1.3. EL MANEJO DE LAS AGUAS RESIDUALES, DE LOS VERTIMIENTOS Y DE RESIDUOS SÓLIDOS

Gran parte de los centros poblados carecen de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y sistemas de manejo de vertimientos<sup>22</sup>.

El manejo de residuos sólidos y rellenos sanitarios está en estado crítico.

Las CAR tienen la función de controlar estos vertimientos:

10. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; (ley 99, artículo 31).

Las Corporaciones no cuentan con instrumentos y mecanismos adecuados para hacer frente a estos retos y amenazas. De manera casi unánime, evidenciaron que los municipios actúan muchas veces como ruedas sueltas ya sea porque tienen los POT desactualizados o porque teniéndolos actualizados no consideran los elementos de sostenibilidad ambiental cuando aumentan los perímetros urbanos, autorizan urbanizaciones o disponen de espacios para rellenos sanitarios o para el funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales, las lagunas de oxidación o la disposición de las aguas en humedales naturales o artificiales. También tienen la función de apoyar estos procesos de saneamiento básico:

20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

(...)

28. Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción en coordinación con las autoridades competentes; (ley 99, artículo 31).

21 La ley 388 de 1997, de ordenamiento territorial, y el decreto 3600 de 2007 reglamentan las disposiciones con respecto a las determinantes de ordenamiento del suelo rural.

22 La Superintendencia Nacional de Servicios Públicos estima que en el país se trata solo el 44% de las aguas residuales. Apenas el 48% de los municipios tienen algún sistema de tratamiento de estas, de los cuales el 47% utilizan plantas de tratamiento.

En buena parte de estos proyectos de urbanizaciones, rellenos sanitarios, tratamiento de aguas y vertimientos intervienen los intereses de políticos con poder local y regional e intereses económicos locales y regionales que ejercen presión sobre las instancias de toma de decisiones de las Corporaciones<sup>23</sup>. Una gran parte de las acciones judiciales que instauran las personas o la comunidad (mediante acciones populares o de tutela) tienen que ver con estos problemas de contaminación del recurso hídrico por vertimientos de aguas residuales y la falta de acción de las entidades competentes. Un ejemplo importante de decisión judicial con respecto a la contaminación hídrica y manejo de vertimientos tiene que ver con la sentencia del Consejo de Estado sobre el río Bogotá<sup>24</sup>, que evidencia el papel que están tomando las decisiones judiciales en materia ambiental, dados los incumplimientos o la falta de acción de la autoridad ambiental. Las CAR tienen la función de prevenir y sancionar estas acciones:

17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados; (ley 99, artículo 31).

#### 4.2. LA GANADERÍA Y LA AGRICULTURA, PRINCIPALES USOS DEL SUELO EN LOS MUNICIPIOS

Se requieren mayores esfuerzos de coordinación con el sector productivo para lograr

mejores prácticas sostenibles y tener recursos económicos para la ejecución. Los principales problemas socioambientales de estos sectores tienen que ver con:

- ◆ *Erosión y pérdida de suelo.* Gran parte de estas actividades se desarrollan en las zonas de ladera de montaña y otras en las zonas subxerofíticas, aumentando los procesos de erosión y desertificación.
- ◆ *Consumo de agua.* No hay una valoración adecuada del uso del recurso hídrico ni de los programas de ahorro de agua.
- ◆ *Contaminación de suelo y agua por agroquímicos y vertimientos*
- ◆ *Emisiones de gases de efecto invernadero.* En el país el sector agropecuario es una de las principales fuentes de este tipo de gases.
- ◆ *Pérdida de productividad de las actividades agropecuarias.* Por pérdida de los servicios ambientales de los ecosistemas.
- ◆ *Deforestación.* El avance de la frontera agrícola presiona las reservas forestales y los remanentes de parches de bosques naturales.

A pesar de que las Corporaciones trabajan en las agendas sectoriales, en programas de negocios verdes y de economía circular, pagos por servicios ambientales (PSA), no tienen los suficientes elementos para hacer frente a estos problemas por sí solas. Se necesita una articulación con los municipios, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los sectores productivos.

Las CAR deberían hacer una zonificación ecológico-económica de su jurisdicción y controlar y vigilar su cumplimiento, zonificación que se hace en el Pomca y que debería incluirse como determinante ambiental en los POT.

Las Corporaciones deberían participar en los comités sectoriales donde se definen recursos de inversión del sector productivo en su jurisdicción y exigir el cumplimiento de los principios de sostenibilidad ambiental.

23 Hay numerosos casos de rellenos de humedales urbanos como “botaderos de basura”, lotes que después son urbanizados por urbanizadores locales que generalmente responden a los intereses económicos de políticos locales. Muchos de estos rellenos urbanizados utilizan las zonas de amortiguamiento de los cauces de agua, causando después inundaciones y tragedias humanas.

24 Consejo de Estado, Sentencia de Acción Popular 25000-23-27-000-2001-90479-01.

### 4.3. LA ACTIVIDAD PETROLERA Y MINERA EN ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS

Existe minería formal, informal e ilegal que impone retos como autoridad ambiental a las Corporaciones.

La exploración, explotación, almacenamiento y transporte de crudo se presenta en casi todas sus jurisdicciones; sin embargo, gran parte del control y licenciamiento de estas actividades extractivas no está en manos de las CAR<sup>25</sup>, a pesar de que es una de sus funciones:

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta ley; (ley 99, artículo 11).

Los mayores problemas socioambientales de estas actividades son:

- ◆ La ilegalidad asociada a la actividad minera y las explotaciones en ecosistemas estratégicos.
- ◆ La presión que ejercen organizaciones y empresas multinacionales sobre la sociedad civil para promover la actividad minera en zonas estratégicas, por ejemplo, zonas de reserva forestal, suelos de protección, zonas de abastecimiento de agua.

25 Mediante el decreto 3573 de 2011 se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla), cuyo objetivo es efectuar el licenciamiento ambiental de los proyectos de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las licencias a cargo de la CDA, Corpoamazonia y de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó) (ley 99, artículos 34, 35 y 39).

- Los derrames de crudo en ecosistemas acuáticos.

Al mismo tiempo, la presencia de un sector minero y petrolero fuerte en la región puede ser importante para el financiamiento de los programas ambientales.

Se deben fortalecer los procesos de articulación entre el Ministerio de Minas y Energía, la Anla y las CAR, para en principio identificar y caracterizar las actividades mineras y de hidrocarburos (e igualmente los proyectos de infraestructura) que se adelantan en los territorios y de esta manera coordinar los procesos de control y vigilancia sobre la base de la sostenibilidad ambiental. En este sentido, en el foro regional llevado a cabo en Bucaramanga se alertó sobre la necesidad de hacer un mayor seguimiento a las licencias ambientales y de incluir en los procesos de licenciamiento principios de sostenibilidad ambiental tan importantes como el principio de precaución: de cien licencias ambientales analizadas, solo dos invocaban este principio.

Las Coporaciones deben ser actores importantes y determinantes en los procesos de planificación regional y municipal, y el concepto sobre la sostenibilidad ambiental de cualquier proyecto debería ser de obligatorio cumplimiento.

### 4.4. LA GESTIÓN DEL RIESGO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Uno de los retos más importantes que tienen las CAR actualmente, y a futuro, tiene que ver con las consecuencias del cambio climático. Los escenarios que plantea el Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) en términos de sequías, inundaciones, aumento de las temperaturas y variaciones extremas son diferentes para cada una de las regiones geográficas del país; por lo tanto, cada Corporación tiene retos y desafíos particulares. Estas tienen como función específica:

- 23. Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos



medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; (ley 99, artículo 31).

En materia de prevención y control de desastres, a los planes de ordenamiento territorial se deben incorporar los instrumentos de gestión del riesgo y como determinantes de ordenamiento las zonas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos. Desafortunadamente, con 80% de los POT desactualizados esto no se cumple en gran parte de los municipios del país, y el otro gran problema son los altísimos costos que tienen los planes de gestión del riesgo (algunas CAR apoyan a los municipios con menores recursos con la contratación de estos planes).

La articulación entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y las CAR es muy poca. En los foros regionales se destacó la poca coordinación entre los actores del sistema general de gestión del riesgo y el llamado para que las Corporaciones sean ejecutoras de recursos del sistema tanto para asuntos de mitigación como de adaptación al cambio climático<sup>26</sup>.

Un aspecto importante en la gestión del riesgo y el cambio climático tiene que ver con la comprensión de la complejidad de los socioecosistemas y escenarios a corto, mediano y largo plazo. Por lo general se priorizan las situaciones urgentes e inmediatas y se proponen soluciones a corto plazo, relegando la prevención y adaptación. Nuevamente, aquí el papel de los institutos de investigación y las universidades que hacen parte del Sina es muy deficiente, siendo este uno de los mayores problemas que

enfrenta y debe enfrentar el país en un futuro inmediato.

Las diferencias en las fortalezas de las CAR para afrontar los riesgos de desastres y cambio climático es una de sus mayores preocupaciones. Existen casos como el de Corpomojana, una de las que cuenta con menores ingresos económicos y debe afrontar periódicamente el desbordamiento e inundación de toda la región de La Mojana, sin la capacidad económica, técnica ni operativa. En este sentido, para las Corporaciones es claro que los recursos con los que cuenta la mayor parte no son suficientes para afrontar diferencialmente los efectos del cambio climático, y su asignación debe replanearse.

#### 4.5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Los principales retos y necesidades de las Corporaciones son:

##### 4.5.1. RECURSOS FINANCIEROS

Se requieren recursos adicionales tanto para la parte administrativa (planta de personal, sedes territoriales) como para la inversión: recursos para cofinanciar proyectos de los Pomca, pagos por servicios ambientales, apoyar grupos locales de monitoreo comunitario, proyectos asociados a la adaptación al cambio climático, invertir en procesos de manejo de aguas residuales y vertimientos, manejo de residuos sólidos, etc.

Se solicita asimismo flexibilidad en la destinación de los recursos y ampliación del año fiscal para su ejecución.

Un reto importante en materia financiera es asignar mayores recursos a las CAR que casi no generan recursos propios y que son las responsables de las mayores extensiones territoriales, ecosistemas estratégicos y, en algunos casos, los mayores retos ambientales en deforestación, gestión del riesgo y cambio climático. Tres Corporaciones recaudan el 55% de todos los recursos (CAR Cundinamarca, CVC y Corantioquia), mientras que tres con inmensas responsabilidades ambientales recaudan

26 El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible generó en 2022 un documento preliminar de orientaciones para las CAR: "Orientaciones generales para las autoridades ambientales urbanas y Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en la gestión del riesgo de desastres, en el marco de sus competencias".

apenas el 0,57% del total: Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge (Corpomojana), CSB y CDA (Díaz, Rudas, Suárez y Zapata, 2022: tabla 4). El Fondo de Compensación Ambiental no está funcionando adecuadamente para reasignar recursos a las Corporaciones que menos tienen, por lo que el reto es cómo reformarlo y asignarle mayores recursos, por ejemplo, mediante un porcentaje de la sobretasa ambiental del impuesto predial. Otro reto es ver cómo acceder a los recursos ambientales del sistema general de regalías que se asignan a las entidades territoriales.

#### 4.5.2. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DEL PERSONAL

Incluye capacitación en cambio climático, adaptación al cambio climático, reconversión productiva, transformación energética, restauración, trabajo comunitario, manejo sostenible, desertificación, manejo de suelos, valoración ambiental, coordinación y articulación institucional y sectorial, política y gobernanza ambiental, procesos administrativos y sancionatorios.

Los funcionarios de las CAR son en muchos casos los que mayores conocimientos y experiencia tienen sobre los territorios y los problemas de gestión y ejecución: procedimientos administrativos, régimen sancionatorio ambiental, etc. De acuerdo con el informe anual de Asocars (2023), alrededor del 80% del personal se encuentra en régimen administrativo y muchos de los técnicos y profesionales tienen formación profesional y de posgrado; sin embargo, la carga administrativa y procedimental hacen a veces imposible tener una mirada sistémica, compleja e integral de los problemas y situaciones ambientales en los territorios.

En los foros regionales se sugirió la necesidad de contar con profesionales y técnicos de acuerdo a las mayores problemáticas y necesidades ambientales en los territorios; por ejemplo, si los énfasis son en asuntos mineros o petroleros, contar con ingenieros expertos en estas materias, si son la deforestación y monitoreo o inundaciones y recurso hídrico, contar

con los profesionales adecuados. Infortunadamente, en varias CAR los profesionales y técnicos responden a las cuotas burocráticas de los políticos locales o de los miembros del consejo directivo: gobernadores y alcaldes.

Un reto importante en cuanto al fortalecimiento de capacidades es la participación de los institutos de investigación y las universidades en el proceso, uno de los grandes vacíos en el proceso de articulación y coordinación del Sina que está afectando la toma de decisiones, la visión cortoplacista y la falta de una mirada compleja que oriente el desarrollo hacia la sostenibilidad ambiental.

#### 4.5.3. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

Incluye el uso de tecnologías de la información y la comunicación, gestión del conocimiento, sistemas de información ambiental y formulación de indicadores de seguimiento y control, sistematización de procesos y expedientes, unificación de criterios administrativos con las otras CAR, ya que tienen como función:

22. Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (ley 99, artículo 22).

Falta articulación y complementariedad entre el Sistema de Información Ambiental para Colombia (Siac), que administra el Ideam, y los sistemas de información de las Corporaciones. La falta de transparencia y acceso a la información es uno de los principales problemas que enfrentan varias de ellas y es un reto importante con la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú.

Por intermedio de Asocars, algunas Corporaciones han avanzado en la unificación de criterios y procesos administrativos relacionados con licenciamiento ambiental, permisos y concesiones, que al ser diferentes entre vecinas se convierten en un problema en asuntos como la movilización de especies de flora y fauna y los permisos forestales, entre otros. Las CAR tienen las competencias para actuar coordinadamente:



TREINTA AÑOS DEL SINA  
Y LAS CORPORACIONES  
AUTÓNOMAS REGIONALES



14. Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables; (ley 99, artículo 31).

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El trabajo desarrollado con Asocars y las CAR de la región centro-norte (Corpourabá, Cornare, Corantioquia, CAS, Corponor, CDMB) y la región centro-sur (CRQ, Carder, Corpocaldas, CAM, Cortolima), con la CDA y con la junta directiva de la Asociación representada por los directores de la CVC y Codechocó, evidencia unas realidades de las Corporaciones que en la mayoría de los casos son comunes a todas y que se han expuesto en este documento.

Indudablemente, hay también una gran heterogeneidad entre las Corporaciones, relacionadas principalmente con su capacidad financiera, el área de su jurisdicción, la capacidad técnica y operativa, la influencia de los poderes políticos y económicos locales entre ellas y la corrupción, que no formaron parte del proceso de reflexión llevado a cabo en conjunto con el Foro Nacional Ambiental y Fescol y que son determinantes en su gestión y ejecución. Una limitación importante de este documento, y del proceso de reflexión que iniciamos en junio de 2023, es que no continuamos con el proceso que se tenía contemplado con todas las CAR del país (encuestas y foros regionales en el Pacífico, la región Caribe, la Amazonia y Orinoquia) y que debería haber terminado con una gran foro nacional con todas en el que se consolidarían las recomendaciones de política para el mejoramiento del Sina. En este sentido, este documento es un aporte a ese proceso.

Entre las principales conclusiones y recomendaciones que surgen del trabajo están las siguientes:

1. Existe una tensión histórica y permanente en la relación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales, que ha dificultado el proceso de coordinación y articulación entre este y aquellas, y ha influido también en todo el funcionamiento del Sina. La raíz de esta confrontación es principalmente política y tiene que ver con el interés que ha tenido el ejecutivo central por controlar la autonomía y la toma de decisiones de las CAR, por ejemplo, en asuntos relacionados con el nombramiento de los directores, el licenciamiento ambiental o la asignación de recursos.
2. Las CAR son la máxima autoridad en sus jurisdicciones y tienen la responsabilidad de ejecutar las políticas ambientales del país y de cumplir las múltiples funciones asignadas en la ley 99 de 1993. La gran cantidad y heterogeneidad de políticas ambientales, los compromisos continuos que adquiere el país en materia ambiental en el ámbito internacional y la creciente dinámica de transformación de los sistemas socioambientales en los territorios (urbanización, crecimiento de la población, asentamientos humanos, cambios en el uso del suelo por procesos productivos y extractivos, amenazas, riesgos y colapsos ambientales, violencia contra líderes y funcionarios ambientales, corrupción y política local, regional y nacional coyuntural y cooptada por los intereses económicos), hacen que las Corporaciones no estén preparadas para afrontar y responder adecuadamente con las funciones asignadas hace treinta años cuando la Constitución proponía un modelo de desarrollo sostenible para el país.
3. Las CAR están generando muy poco conocimiento sobre los recursos naturales de sus jurisdicciones y las dinámicas socioambientales que hay en los territorios. La complejidad territorial de la geografía y las relaciones sociales, económicas y políticas requieren acercamientos igualmente complejos que necesitan de investigación y



conocimiento, y no solo de mecanismos de comando-control.

Las Corporaciones no están promoviendo de manera prioritaria convenios con los institutos de investigación del Sina ni con las universidades regionales para fortalecer la base del conocimiento sobre los ecosistemas, su transformación, uso y manejo (en especial el recurso hídrico y los bosques), y el Ministerio tampoco promueve estas alianzas.

En las encuestas y en los foros fue evidente la necesidad de información técnica adecuada y pertinente (a escalas detalladas) para la toma de decisiones, por ejemplo, sobre oferta hídrica, demanda hídrica por procesos de poblamiento y de asentamientos informales. No obstante, fueron muy pocas las menciones de relaciones entre las CAR y los institutos de investigación (casi ninguna) y solo algunas a las existentes entre estas y las universidades. Como principal autoridad ambiental en las regiones, las Corporaciones deberían ser actores protagónicos en la generación de la base del conocimiento sobre los recursos naturales de su jurisdicción, articularse con los institutos de investigación y fortalecer el Siac.

4. Las CAR tienen fortalezas en su relación con el Sina alrededor de los sistemas regionales de áreas protegidas. La identificación de ecosistemas estratégicos, ecosistemas compartidos, el conocimiento sobre la biodiversidad y la creación de áreas regionales de conservación y protección son actividades importantes que desarrollan en conjunto con otros actores regionales del sistema: Parques Nacionales, departamentos, municipios, institutos de investigación, universidades.
5. Las Corporaciones no son actores importantes en los procesos de planificación regional, por ejemplo, en los planes departamentales de desarrollo o en los de infraestructura o desarrollo productivo.

6. En lo local, los municipios se ven como ruedas sueltas del Sina. No cumplen con la normativa en materia de ordenamiento territorial, no incorporan las directrices de determinantes ambientales en la toma de decisiones, no priorizan el desarrollo sostenible en las dinámicas económicas y productivas que se desarrollan en los territorios ni en sus planes de desarrollo. Esto hace que el papel de las CAR en los territorios gire principalmente en torno al régimen sancionatorio ambiental, que en ocasiones tampoco se cumple adecuadamente, dada la gran cantidad de obligaciones, las deficiencias en sistemas de seguimiento y monitoreo y, en algunos casos, la injerencia en la toma de decisiones de los poderes económicos y políticos locales y regionales. La deficiencia en muchas oportunidades de la sanción ambiental ha hecho que sean los jueces quienes determinen las acciones y procedimientos ambientales, en lo que algunos llaman la "judicialización del ambiente".
7. El problema recurrente en este proceso de reflexión ha sido el de la "falta de articulación". Parece que no hay mecanismos suficientes para lograr que todas las instituciones del Sina cumplan sus funciones en materia de coordinación y ejecución de acciones con un objetivo común denominado desarrollo sostenible. Los departamentos y municipios actúan como "ruedas sueltas", los institutos de investigación no apoyan la toma de decisiones informada que requieren las CAR, los gremios y sociedad civil actúan según sus propios intereses, los sectores productivos y los diferentes ministerios generan políticas y programas que en los territorios ocasionan conflictos socioambientales y, en general, el sistema carece de una mirada compleja, sistémica, a largo plazo, orientada hacia la sostenibilidad ambiental.
8. El Sina requiere un replanteamiento estructural para modernizarlo y dotarlo de las capacidades y herramientas para hacer frente a los grandes retos y amenazas que enfrenta el país en materia socioambiental y que ne-



TREINTA AÑOS DEL SINA  
Y LAS CORPORACIONES  
AUTÓNOMAS REGIONALES

cesita instituciones fuertes y con capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad ambiental en los territorios. Las CAR son las instituciones del Sina que mejor conocen los territorios y sus problemáticas, son las que enfrentan día a día los problemas ambientales, sociales, políticos, económicos en sus jurisdicciones, por lo que se recomienda que sea a partir de su experiencia y conocimiento que se reorganice el Sina. Este proceso puede ser liderado por Asocars y puede o no generar una propuesta de reforma de la ley 99 de 1993 o decretos, acuerdos, reglamentos y directrices que involucran algunas de ellas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pero otras directamente a las CAR, que haciendo uso de su autonomía administrativa y financiera pueden generar diferente tipo de propuestas.

En relación con este replanteamiento estructural del Sina, se identifican además las siguientes recomendaciones:

### 5.1 POLÍTICA

- ◆ Construir políticas ambientales con la participación y experiencia de las Corporaciones que son las que ejecutan la política en el territorio.
- ◆ Revisar y armonizar las políticas ambientales existentes y dotarlas de recursos para su implementación.
- ◆ Promover la articulación de las políticas ambientales con los diferentes sectores que tienen injerencia en el territorio: social, agrícola, de infraestructura, minas y energía, vivienda, comercio, turismo.
- ◆ Modernizar el Sina para que responda a los retos del cambio climático, los procesos de transición energética, la pérdida de biodiversidad y el fortalecimiento de la autonomía regional y territorial.

### 5.2 PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

- ◆ Formular programas y proyectos de índole regional a mediano y largo plazo, conseguir la financiación y fortalecer la ejecución por

parte de los miembros del Sina (parques, institutos de investigación y CAR), involucrando a la sociedad civil y las entidades territoriales.

- ◆ Fortalecer la investigación en bosque seco tropical, desertificación, erosión y pérdida de suelo con el apoyo de los institutos de investigación. Formular un programa a largo plazo en estas materias.
- ◆ Coordinar la inclusión del componente ambiental en los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y municipales. Fortalecer el Sina *regional*.
- ◆ Incluir la dimensión programática de los Planes de ordenamiento y manejo de cuencas en los planes de desarrollo departamental y de ordenamiento territorial, en los planes y agendas sectoriales, dotándolos de recursos económicos para su ejecución e implementación.

### 5.3 RECURSOS FINANCIEROS Y FONDOS

- ◆ Aumentar la participación del sector ambiental en el presupuesto general de la nación.
- ◆ Mejorar los mecanismos, la claridad, la eficiencia y eficacia para el acceso por parte de las CAR a los recursos del Fondo Nacional Ambiental, el Fondo de Compensaciones Ambientales y los diferentes fondos creados para hacer frente al cambio climático, la adaptación, la restauración, la paz y la biodiversidad.
- ◆ Promover la coordinación y la generación de alianzas con las entidades territoriales para incluir los asuntos ambientales en los proyectos con los recursos de regalías.
- ◆ Facilitar la inclusión de las CAR que lo ameriten como centros de investigación en ciencia y tecnología, para poder acceder directamente a los recursos de regalías.
- ◆ Flexibilizar la destinación de los recursos y ampliar el periodo fiscal, para que respondan a las necesidades y tiempos de los programas y proyectos en el territorio.

## 5.4 AUTORIDAD AMBIENTAL

- ◆ Generar confianza y orgullo en las instituciones del Sina como mecanismo para fortalecer la gobernanza del sector ambiental y los procesos de descentralización y autonomía territorial.
- ◆ Fortalecer los procesos, la capacitación y la información en licenciamiento ambiental.
- ◆ Destinar recursos por parte de los entes territoriales y la Policía Nacional para dar respuesta al régimen sancionatorio ambiental.
- ◆ Fortalecer los sistemas de control, seguimiento y vigilancia ambiental, mejorando los trámites y las decisiones sobre sanciones ambientales, para que sean preventivas o disuasoras ante el delito ambiental: muchas sanciones pueden demorar años.
- ◆ Capacitar a los jueces y coordinar acciones para comprender el alcance de las decisiones judiciales en materia ambiental y la competencia de las Corporaciones en determinados aspectos.

## REFERENCIAS

- Asocars. 2023. "Informe anual consolidado vigencia 2022. Sesión ordinaria asamblea general". 9 de marzo de 2023. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)
- Contraloría General de la República. 2023. "Informe auditoría de cumplimiento MADS-FCA-CAR. Objeto de control: FCA vigencia 2022". CGR-CDMA N. 034. Diciembre 2023.
- Consejo de Estado. Sentencia de Acción Popular 25000-23-27-000-2001-90479-01.
- Constitución política de Colombia, 1991. Asamblea Nacional Constituyente, 1991. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#2](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#2)
- Corte Constitucional. Sentencia C-596 de 1998.
- Decreto 1200 de 2004.
- Decreto 3600 de 2007.
- Decreto 3573 del 2011.
- Díaz, M. A., G. Rudas, A. Suárez y J. G. Zapata. 2022. *Análisis institucional y de las finanzas del sector ambiental colombiano, 2016-2020*. Fescol-FNA. Bogotá.
- Guhl, Ernesto. 2017. "¿Para dónde va el Sina?". *Razón pública*. <https://razonpublica.com/para-donde-va-el-sistema-nacional-ambiental/>
- MADS. 2022: "Orientaciones generales para las autoridades ambientales urbanas y Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en la gestión del riesgo de desastres, en el marco de sus competencias". Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo. Bogotá. Néstor Roberto Garzón Cadena (coord.); Yudy Natalia Córdoba y Zoraida Piedrahita (textos).
- Ley 160 de 1994.
- Ley 344 de 1996.
- Ley 388 de 1997.
- Ley 2294 de 2023. Plan nacional de desarrollo "Colombia potencia mundial de vida 2022-2026".
- United Nations Biodiversity Conference, COP 15, 2022. 2022. The Kuming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF). Montreal.



## SIGLAS

Anla	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
APPA	áreas de protección para la producción de alimentos
Asocars	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales / Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible
Carder	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CAS	Corporación Autónoma Regional de Santander
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
Codechocó	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
Corantioquia	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
Cormacarena	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena
Cornare	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare
Corpoamazonía	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
Corpocaldas	Corporación Autónoma Regional de Caldas
Corpoguajira	Corporación Autónoma Regional de La Guajira
Corpomojana	Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge
Corponariño	Corporación Autónoma Regional de Nariño
Corponor	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
Corpoorinoquía	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía
Corpourabá	Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá
Cortolima	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CRC	Corporación Autónoma Regional del Cauca
CRQ	Corporación Autónoma Regional del Quindío
CSB	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar

CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
FCA	Fondo de Compensación Ambiental
Fescol	Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia
FNA	Foro Nacional Ambiental
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
Igac	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
PGAR	Plan de gestión ambiental regional
PGRH	planes de gestión del recurso hídrico
Pomca	Planes de ordenamiento y manejo de cuencas
POT	plan(es) de ordenamiento territorial
PSA	pagos por servicios ambientales
PTAR	plantas de tratamiento de aguas residuales
Siac	Sistema de Información Ambiental para Colombia
Sina	Sistema Nacional Ambiental
SinaP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sirap	Sistema Regional de Áreas Protegidas
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Upra	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria



TREINTA AÑOS DEL SINA  
Y LAS CORPORACIONES  
AUTÓNOMAS REGIONALES

## ACERCA DEL AUTOR

**César Augusto Monje Carrillo.** Consultor del Foro Nacional Ambiental, equipo de coordinación del proceso de autoreflexión y análisis llevado a cabo entre las CAR, Asocars y el Foro Nacional Ambiental.

El Foro Nacional Ambiental (FNA) es una alianza de carácter permanente, autónoma, independiente y sin ningún tipo de filiación política o religiosa, que en 2023 cumplió veinticinco años de trabajo colectivo e ininterrumpido en pro de fortalecer la protección ambiental de Colombia.

Durante estos años, las organizaciones miembro de la alianza y el Comité asesor de expertos han generado espacios públicos de reflexión y debate sobre asuntos muy diversos, acumulando experiencia en materias ambientales importantes para el país. Asimismo, el Foro ha publicado documentos en la forma de libros y la serie “Políticas públicas”, que compilan los principales resultados de encuentros realizados sobre diferentes materias y regiones del país. Las actividades del Foro se han encaminado a incidir en las políticas ambientales en el contexto del desarrollo sostenible en los ámbitos nacional, regional y local.

Actualmente, la Alianza está constituida por estas doce organizaciones: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) (1998); Fundación Alejandro Ángel Escobar (1998); Fundación Tropenbos Colombia (2001); Facultad de Administración, Universidad de los Andes (2002); Fundación Natura Colombia (2004); WWF Colombia (2005); especialización y línea de investigación en derecho ambiental, Universidad del Rosario (2010); Facultad de Estudios Ambientales y Rurales (FEAR), Universidad Javeriana (2017); Instituto de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Colombia (2020); Universidad Tecnológica de Pereira (2018); Universidad del Magdalena (2018); y Universidad del Norte (2018).

El Foro cuenta también con la participación de un grupo de expertos en asuntos ambientales que desde su experiencia y conocimiento apoyan sus actividades. Este Comité asesor está integrado por Martha Cárdenas, Julio Carrizosa Umaña, Elsa Matilde Escobar, Gloria Amparo Rodríguez, Guillermo Rudas, Sandra Vildary, Laura Serna y Óscar Arango. Desde su fundación en 1998, la secretaría técnica ha estado a cargo de Melba García y la presidencia en cabeza de Manuel Rodríguez Becerra.

[WWW.FORONACIONALAMBIENTAL.ORG.CO](http://WWW.FORONACIONALAMBIENTAL.ORG.CO)

